

La Administración Electrónica

¿MITO O REALIDAD PARA LOS CIUDADANOS DEL SIGLO XXI?

D. Javier Guillén Caramés

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Titular de la Cátedra Jurídica PWC-IE Sector Público

"PwC, el IE y el Centro PwC/ie no se identifican necesariamente con las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores que son de su exclusiva responsabilidad"

La Administración Electrónica: ¿MITO O REALIDAD PARA LOS CIUDADANOS DEL SIGLO XXI?

Javier Guillén Caramés
*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Titular de la Cátedra Jurídica PWC-IE Sector Público*

Título: La administración electrónica: ¿Mito o realidad para los ciudadanos del siglo XXI?

Autor: Javier Guillén Caramés

Edita: Centro PwC & IE del Sector Público

Madrid, Julio de 2010

ISBN: 978-84-693-4507-8

Depósito Legal: M-34550-2010

Diseño portada, maquetación e impresión: Realizaciones Hera, S.L.

Prólogo

Hace unos meses tuve la oportunidad de asistir a una interesante conferencia pronunciada por el escritor británico Ian McEwan sobre el futuro. El argumento básico de su charla era que la mayor parte de los intentos de predecir el futuro fracasan porque se hacen basándose en el mundo tal y como es y se percibe en el momento de hacer la predicción. No es un problema de incertidumbre, es un problema de absoluta ignorancia sobre muchas de las cosas que van a suceder. El mundo particular de la sociedad de la información no es ajeno a esta ignorancia y tenemos pocas certezas. Sabemos que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación seguirán entrando en nuestras vidas hasta niveles imposibles de predecir, pero poco sabemos acerca de que tecnologías concretas y como operarán. También sabemos que el mundo en el que hoy vivimos sería impensable sin las tecnologías de la información y la comunicación. Ni los mercados financieros, ni la sanidad, ni la educación, ni las relaciones entre las empresas serían como son, pero poco sabemos de cómo serán en el futuro. Una de las pocas certezas que tenemos en relación con la administración electrónica es que acabará determinando los modos de relación de los ciudadanos con las instituciones públicas de una manera radicalmente distinta a como son hoy y sin duda, alterando de forma profunda el sistema de derechos, garantías y obligaciones de unos y otras.

Por fortuna, la alternancia política en España, no ha supuesto en materia de administración electrónica ningún movimiento convulsivo. Se ha seguido trabajando, posiblemente a un ritmo más lento del que ya demandan los ciudadanos, en ofrecer más servicios y aumentar el grado de desarrollo, muy desigual, en las disponibilidades tecnológicas de las instituciones públicas.

Uno de los últimos impulsos en esta materia ha sido la nueva Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Desde el Centro PricewaterhouseCoopers & IE del Sector Público hemos creído conveniente abordar una cuestión muchas veces olvidada cuando se trata de administración electrónica pero que tiene un enorme calado. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la normativa en materia de administración electrónica? ¿Qué implicaciones tiene en el procedimiento administrativo, en la seguridad jurídica, en las obligaciones y derechos de la administración y de los ciudadanos?

Todas estas cuestiones y otras muchas son tratadas de forma brillante y detallada en este informe elaborado por Javier Guillén, Titular de la Cátedra Jurídica del Centro. La presentación de los avances en materia de administración electrónica necesariamente se tiene que traducir en normas y estas normas deberán producir un cambio radical en los tradicionales procedimientos administrativos. Javier Guillén nos conduce con inteligencia a través de este proceso.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	9
II. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	13
III. BREVES REFLEXIONES SOBRE QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	19
IV. LOS COMIENZOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA: DOBLE VERTIENTE.....	23
1. La incidencia de las nuevas tecnologías en las relaciones ad intra de la Administración.....	26
1.1. <i>La interconexión electrónica en el interior de las Administraciones Públicas: La Intranet administrativa.....</i>	26
1.2. <i>La creación de una organización especializada.....</i>	27
1.3. <i>La creación de cuerpos especializados.....</i>	29
2. La Administración Electrónica y su incidencia en la esfera de los ciudadanos: algunas manifestaciones concretas.....	30
2.1. <i>La ventanilla única.....</i>	30
2.2. <i>El Portal Único de la Administración General del Estado.....</i>	32
2.3. <i>El documento nacional de identidad electrónico.....</i>	33
V. LA DEFINITIVA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA: LA LEY 11/2007, DE 22 DE JUNIO, DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	37
1. Objeto y finalidad de la LAE.....	40
2. Ámbito de aplicación.....	43
3. Derechos de los ciudadanos.....	45
3.1. <i>Derechos contemplados en el artículo 35 LPC.....</i>	46
3.2. <i>Derechos relacionados con el acceso electrónico en sentido estricto.....</i>	46
3.3. <i>Derechos en relación al establecimiento de actividades de servicios.....</i>	52
4. Régimen jurídico de acceso a la Administración electrónica.....	53
4.1. <i>La sede electrónica.....</i>	53
4.2. <i>Las publicaciones electrónicas en Boletines Oficiales.....</i>	56
4.3. <i>Las publicaciones electrónicas en tablones o edictos.....</i>	57
5. La cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Administración electrónica: en especial, la interoperabilidad de aplicaciones y sistemas.....	58

VI. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.....	61
1. Garantías generales del procedimiento electrónico.....	64
1.1. <i>Reglas generales.....</i>	65
1.2. <i>Reglas específicas en relación con el procedimiento administrativo.....</i>	66
2. Los derechos de los ciudadanos en el procedimiento electrónico: en concreto, el derecho de acceso a archivos y registros.....	68
2.1. <i>La incidencia de las nuevas tecnologías en el derecho de acceso a archivos y registros.....</i>	68
2.2. <i>Delimitación de lo que constituye un registro electrónico.....</i>	69
3. Las notificaciones por medios telemáticos.....	70
3.1. <i>La elección del medio de notificación por parte de los ciudadanos..</i>	72
3.2. <i>La obligación del administrado de comunicarse con las Administraciones por medios telemáticos.....</i>	73
3.3. <i>Régimen jurídico de las notificaciones telemáticas.....</i>	74
A) <i>Lugar de la notificación.....</i>	74
B) <i>Tiempo de la notificación.....</i>	75
C) <i>Notificación infructuosa.....</i>	77
D) <i>Rechazo de la notificación.....</i>	78
VII. EL ELEMENTO DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES TELEMÁTICAS ENTRE LOS CIUDADANOS Y LA ADMINISTRACIÓN: LA FIRMA ELECTRÓNICA.....	79
1. La identificación y autenticación en las relaciones telemáticas: algunas precisiones conceptuales.....	81
2. La seguridad de las relaciones telemáticas: el empleo de la firma electrónica.....	85
2.1. <i>El DNI electrónico como medio del ciudadano para relacionarse con las Administraciones Públicas.....</i>	88
2.2. <i>El uso de la firma electrónica avanzada por los ciudadanos.....</i>	89
2.3. <i>El uso de la firma electrónica por las personas jurídicas.....</i>	90
3. La certificación electrónica.....	91
3.1. <i>Delimitación conceptual.....</i>	91
3.2. <i>Régimen de libre competencia entre los prestadores de servicios de certificación.....</i>	92
3.3. <i>La prestación de servicios de certificación por las Administraciones Públicas: la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre a modo de ejemplo.....</i>	93
VIII. CONCLUSIONES.....	95
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	101

INTRODUCCIÓN

1

El desarrollo tecnológico es una realidad cada vez más afianzada en nuestra sociedad. En los últimos años se ha ido generalizando el uso de las denominadas nuevas tecnologías en todos los ámbitos, ya sean estos económicos, sociales, políticos o jurídicos. Expresiones como informática, telemática, cibernetica, son cada vez más empleadas en el lenguaje común de los ciudadanos para referirse a los instrumentos tecnológicos que son utilizados en las diversas actividades cotidianas.

Esta serie de mutaciones que se están produciendo en nuestro entorno social, ha llevado que las relaciones y la forma de prestar los servicios sean diferentes a los usos a que estábamos acostumbrados, lo que plantea la necesidad de readaptarse a este nuevo entorno que afecta los diversos aspectos de la vida social, desde el conectado al proceso de producción y de trabajo, hasta la forma de atender las necesidades sociales y, claro está, hasta lo que podemos identificar como la definición de un nuevo ámbito relacional de la misma sociedad (PALOMAR OLMEDA: 1995, 361).

Las Administraciones Públicas, como no podía ser de otra manera, se encuentran incursas en este proceso de transformaciones, y han ido implementando una serie de medidas y acciones, para adaptar su organización, así como sus actuaciones, a las nuevas tecnologías; como señala A. NIETO «*cuando la sociedad evoluciona -y es obvio que lo hace cada día- una organización inmóvil empieza a separarse del sistema al que pertenece y, si las cosas siguen así, llega un momento en el que se desengancha, se convierte en un cuerpo extraño y disfuncional y ya no puede cumplir sus fines*» (1989, 127). La implantación progresiva de las nuevas tecnologías en nuestra sociedad a un ritmo vertiginoso hace que la afirmación que acabamos de resaltar cobre toda su virtualidad y requiera un esfuerzo por parte de la Administración para amoldarse a estos cambios de forma que no corra el riesgo de quedarse anclada en el pasado y, por tanto, alejada de los nuevos procesos en los que se encuentra incursa la sociedad de este nuevo siglo XXI.

Efectivamente, las diversas posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías conducen a la necesidad de abordar una regulación omnicomprensiva y completa que afronte el reto de la denominada Administración electrónica. Esta regulación debe tener como finalidad principal mejorar la Administración, dando lugar a servicios de mayor calidad, a una mayor presencia de la participación ciudadana y, en general, a una mejor Administración Pública.

Se trata, en definitiva, de pasar de lo que se denomina Administración electrónica de información, de sentido unidireccional, a la Administración electrónica de participación activa, de carácter bidireccional y colaborativa, fundamentada en la interacción entre Administración y ciudadano y entre Administraciones Públicas entre sí. Ello, debe conllevar un profundo cambio en la forma de la actuación administrativa, en los medios para llegar a un alto nivel de eficacia y, especialmente, en la forma en que los ciudadanos contemplen a la Administración.

Pues bien, a algunas de estas necesidades y retos viene a dar respuesta la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos -LAE-* (publicada en el BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007) que diseña el marco general de la Administración electrónica. Será sobre los diversos aspectos de esta nueva regulación, sobre los que verá nuestro estudio, esto es, nos centraremos en el estudio de la adaptación de las Administraciones Públicas a esta nueva realidad, encaminada fundamentalmente a mejorar por un lado la prestación de servicios a los ciudadanos y, por otro, a introducir en la actividad administrativa formalizada los mecanis-

mos necesarios que permitan a los ciudadanos una nueva forma de relacionarse con la Administración.

LA SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2

Resulta habitual, en los momentos actuales, hablar con cierta frecuencia de una nueva forma de sociedad, la sociedad de la *información*, sin que conozcamos exactamente a qué nos estamos refiriendo y de dónde proviene esta denominación.

En líneas generales, la sociedad de la información engloba un conjunto de actividades industriales y económicas, comportamientos sociales, actitudes individuales y formas de organización política y administrativa, de importancia creciente en los Estados situados en la vanguardia económica y cultural, sin perjuicio, claro está, de que este modelo de sociedad pueda y deba ir implantándose progresivamente en el resto de naciones.

La sociedad de la información tiene su origen en el continuo desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), que permiten almacenar, procesar y circular cantidades de datos cada vez mayores, con unos costes cada vez menores y unas velocidades más altas en la transmisión de datos. Ello ha impulsado el desarrollo de la sociedad de la información, que se estructura esencialmente, como acabamos de precisar, en la incorporación progresiva y de forma creciente de estas tecnologías a todos los ámbitos sociales y económicos. Uno de sus máximos exponentes ha sido Internet, que se ha instalado, de forma vertiginosa, en nuestra sociedad en los últimos años.

Fue en el seno de la Unión Europea donde se fraguó la sociedad de la información (sin perjuicio, claro está, de las iniciativas adoptadas en EE.UU. sobre esta materia como la del Vicepresidente Al Gore que concluyó con la aprobación de la *National Information Infrastructure Act* de 1993), pues ya en 1994, a partir del Informe sobre la sociedad de la información, comúnmente conocido como «*Informe Bangemann*», se elaboró un Plan de Actuación que llevaba como título «*Europa en marcha hacia la sociedad de la información*» en el que se incluían una serie de medidas sobre el proceso de liberalización de las telecomunicaciones, el marco regulador, las redes y servicios, los aspectos sociales y culturales y las actividades de promoción y sensibilización de los ciudadanos europeos.

Estos inicios de la sociedad de la información se vieron impulsados de forma definitiva en la Cumbre de Helsinki, celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 1999, en donde la Comisión presentó una iniciativa para acelerar la transformación de Europa en una sociedad de la información: la «*Iniciativa e-Europe*», con el propósito de que fuera adoptada en la Cumbre especial de Lisboa sobre el Empleo en marzo del año 2000. Su objetivo era convertir los medios de la sociedad de la información en un producto de uso generalizado para todos los ciudadanos de la Unión Europea. Pues bien, en el Consejo Europeo de Feira celebrado los días 19 y 20 de junio de 2000, se aprobó el Plan de Acción «*e-Europe una sociedad de la información para todos*» que había sido elaborado por la Comisión y el Consejo. En el citado Plan se contenían una serie de acciones que pueden ser agrupadas en torno a tres objetivos fundamentales:

- una Internet más rápida, barata y segura;
- invertir en las personas y en la formación;
- estimular el uso de internet.

Si bien es evidente que la Administración está llamada a desempeñar un papel fundamental para la consecución de estos objetivos, no es menos cierto que para lograrlos el propio aparato burocrático del Estado necesita una profunda modernización para

adecuar sus actuaciones a este nuevo tipo de sociedad. Así, por un lado, las Administraciones Públicas deberán promover un marco regulatorio específico para evitar que las distintas fuerzas del mercado resulten en situaciones de desigualdad social o territorial. Por otra parte, la Administración debe asegurar un marco adecuado para estimular las inversiones en estas nuevas tecnologías, la creación de nuevas empresas y la adquisición de los conocimientos necesarios. De este modo, el papel de la Administración del Estado en los aspectos relativos a la Sociedad de la Información consiste en asegurar, mediante el apropiado liderazgo, que los beneficios que se desprendan de este tipo de sociedad redunden en una mayor cohesión social y territorial, así como en un mayor desarrollo económico.

Por lo que respecta a la adaptación interna de las Administraciones Públicas a las nuevas tecnologías, este Plan de Acción pone el acento en lo que se va a denominar *Administración Electrónica*, esto es, el conjunto de medidas que deben adoptar las diversas administraciones para incorporar las nuevas tecnologías a sus actuaciones. Este tipo de tecnologías permiten un acceso y una utilización más sencilla de la información de que disponen las Administraciones Públicas. De este modo, la Administración Electrónica podría transformar la organización tradicional del sector público y proporcionar a los ciudadanos unos servicios más rápidos y sensibles a sus necesidades. Asimismo, puede aumentar la eficiencia y la eficacia de la actividad administrativa, que recordemos se trata de uno de sus principios fundamentales de actuación, tal y como se desprende del art. 103.1 de la Constitución, lograr una mayor transparencia y simplificar los trámites y procedimientos administrativos. Estas son las finalidades a las que van enfocadas las tareas que deben acometer las Administraciones Públicas en su proceso de adaptación a las nuevas tecnologías.

Estas previsiones del Plan «e-Europe» fueron adoptadas en España por la iniciativa del Gobierno «*Info XXI, La sociedad de la Información para todos*», que establece una potenciación de la Administración Electrónica en torno a tres ejes fundamentales: información electrónica (el principal proyecto será el Portal Único), la tramitación por Internet de procedimientos administrativos y los servicios públicos «en línea». Los resultados de la implantación de este plan no tardaron en llegar y así pueden mencionarse entre otros, a modo de ejemplo, el pago de impuestos a través de Internet que ha propiciado la Agencia Tributaria; la posibilidad de que los ciudadanos puedan cumplimentar íntegramente el censo por Internet; o, que la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre haya desarrollado un sistema integral de certificación electrónica para desarrollar el uso de la firma electrónica por los ciudadanos.

Pues bien, a pesar de estos importantes avances en la implantación de las nuevas tecnologías en las Administraciones Públicas el desarrollo de la llamada Sociedad de la Información todavía presentaba un alcance no del todo satisfactorio si se comparaba con los progresos que otros países de nuestro entorno europeo habían alcanzado en estos momentos. Por ello, el Gobierno, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de noviembre de 2002, estimó necesario dar un nuevo impulso y creó una Comisión de Expertos con el propósito de estudiar la problemática que el desarrollo de la Sociedad de la Información conlleva, y de ofrecer un conjunto coherente de propuestas para acelerarlo en nuestro país. Esta Comisión presentó sus conclusiones al Gobierno el 1 de abril de 2003 en las que se pedía dar un nuevo impulso a la gestión de la sociedad de la información para lo que estableció cuatro puntos sobre los que el Gobierno debía centrar su atención: a) que el Gobierno elaborara un nuevo plan de actuaciones; b) que este nuevo plan estuviera dotado de suficiente liderazgo político;

c) que se estableciera una organización dedicada y los medios necesarios para llevar a cabo una gestión empresarial de los esfuerzos, y d) que se diera una comunicación amplia a los ciudadanos que informe e ilusione y refuerce los programas concretos que se fueran a desarrollar. Además de estas recomendaciones se proponían una serie de actuaciones específicas que la Comisión consideraba como prioritarias entre las que se encontraba la Administración Electrónica.

Partiendo de las conclusiones de la Comisión el Gobierno ha elaborado el Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España denominado *«España.es»* que representa la apuesta decidida del Gobierno por adoptar un conjunto de iniciativas para situar a nuestro país en línea con los más desarrollados en esta temática y que ha culminado con la aprobación de la LAE y su ulterior desarrollo normativo.

BREVES REFLEXIONES SOBRE QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

3

El término Administración Electrónica surgió en los años ochenta cuando comenzó a proliferar entre los ciudadanos el uso de ordenadores o de terminales telemáticas. Su auge comenzó realmente con la aparición de un nuevo fenómeno que tuvo y ha tenido una gran repercusión mundial que es lo que se conoce como Internet. En 1992 el entonces vicepresidente de los Estados Unidos AL GORE emprendió una reforma de la Administración Pública norteamericana a través del «e-government», esto es, mediante la introducción de las nuevas tecnologías informáticas en el sistema de gobierno y en el desarrollo de las políticas públicas por parte de la denominada Administración CLINTON.

Este proceso inicial desarrollado en los Estados Unidos tendente a introducir el empleo de las nuevas tecnologías en el Gobierno y la Administración fue rápidamente importado por otros países, fundamentalmente del entorno de la Unión Europea. Así, por ejemplo, en Suecia se introdujo el denominado *Government eLink* que consiste en la prestación de un conjunto de servicios públicos por las diferentes agencias gubernamentales a través de medios telemáticos. De igual modo, en el Reino Unido, comenzaron a realizarse diferentes pruebas experimentales para la introducción de la denominada *Government Gateway* o ventanilla única, que permitiría a los ciudadanos acceder a muchos servicios públicos en línea a través de un punto de entrada único protegido. Estos progresos fueron poco a poco expandiéndose en los diferentes estados miembros de la Unión Europea, lo que hizo que las instituciones comunitarias fueran tomando conciencia de esta nueva realidad y acuñaran el término de Administración Electrónica. Este término es la expresión que se ha ido generalizando en la Unión Europea y que es equivalente al más universal y extendido de *e-government*.

La doctrina y las diferentes Administraciones Públicas han ido dando varias definiciones formales de lo que debe entenderse por Administración Electrónica, teniendo como denominador común todas ellas la referencia al mayor o menor grado de modernización de los procedimientos administrativos gracias al uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, especialmente en lo que se refiere a la accesibilidad y simplificación de los servicios que las Administraciones Públicas prestan a los ciudadanos (R. ZATARAÍN, 2004, 73). Realmente debe señalarse, en nuestra opinión, que la llamada Administración Electrónica no supone un cambio esencial, por lo menos desde la perspectiva del Derecho Administrativo, de las diferentes concepciones que se tienen de lo que debe entenderse por Administración Pública. Sin entrar en el debate de qué debe entenderse por Administración Pública, que excede con mucho del propósito de este trabajo, lo que hay que destacar es que bajo el término Administración Electrónica no existe realmente una conceptualización de la misma, sino más bien un conjunto de medidas que tienen como finalidad fundamental la introducción de las nuevas tecnologías en el aparato burocrático del Estado, con la misión de simplificar y acercar la Administración a los ciudadanos. Por esta razón cuando se intenta definir qué es la Administración Electrónica se realiza desde una perspectiva instrumental y finalista.

En este sentido, la denominada Administración Electrónica ha sido definida en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «*El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*» (Bruselas, 26 de septiembre de 2003, COM (2003) 567 final) como «*el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos*

y reforzar el apoyo a las políticas públicas». Por lo tanto y, de acuerdo con esta definición, la Administración Electrónica debe ser un factor que haga posible una Administración mejor y más eficaz; debe servir para mejorar la elaboración y aplicación de las políticas públicas; y, debe ayudar al sector público a hacer frente al complejo problema de prestar más y mejores servicios públicos con menos recursos. Si bien, y como ya advertíamos, la introducción de este término no implica la introducción de una nueva categoría de Administración Pública, sino que lo que se quiere expresar con esta denominación es la necesidad de configurar una Administración más eficaz mediante el empleo de unos nuevos mecanismos como son las nuevas tecnologías.

LOS COMIENZOS DE LA ADMISTRACION ELECTRONICA EN ESPAÑA: DOBLE VERTIENTE.

4

Como acabamos de examinar la Administración Electrónica comprende el uso de las nuevas tecnologías en las Administraciones Públicas. En España, como hemos tenido ocasión de comentar anteriormente, ha sido a raíz de la progresiva implantación de la Sociedad de la Información cuando se comenzó a estudiar la introducción de las nuevas tecnologías en el sector público lo que se vino a denominar como Administración Electrónica. Si bien es cierto que el objetivo mismo de estos cambios es el crecimiento de la eficacia administrativa en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, no es menos cierto, como advierte J. VALERO, la cantidad de dificultades e inconvenientes que conlleva su implementación con el fin de dar cumplimiento al principio constitucional de eficacia establecido en el art. 103.1 CE (2003, 2).

Uno de los principales problemas que puede surgir proviene de la necesidad de dotar a la Administración Electrónica de un marco normativo adecuado que prevea las particularidades propias que va a tener el empleo de las nuevas tecnologías en la actividad de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el art. 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC), constituyó el punto de referencia, desde esta perspectiva jurídica de habilitación normativa, para la progresiva implantación de las nuevas tecnologías al disponer lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen las Constitución y las Leyes».

Se refleja de este modo, el deseo mostrado por el legislador para que las Administraciones Públicas a la hora de implementar sus actuaciones, vayan introduciendo la utilización de técnicas más modernas, desde la perspectiva de progresiva evolución tecnológica en la que se ve inmersa nuestra sociedad, y propone para alcanzar esta finalidad el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos no sólo para el ejercicio de las competencias por parte de las Administraciones Públicas sino también en las relaciones que surgen entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas (LAFUENTE BENACHES: 2002, 332). Del mismo modo, el art. 1 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, extiende el empleo de estas técnicas por parte de las Administraciones Públicas *«en sus relaciones internas y externas»*.

Por lo tanto y, en virtud de lo señalado por estos preceptos, dos son las vertientes sobre los que podemos enfocar el ámbito de nuestra investigación: por un lado, la utilización de las nuevas tecnologías por parte de las Administraciones Públicas, afectará no solo a los diversos aspectos de su actividad relacionados con la función de información, tanto en su vertiente de recepción como de comunicación de la misma, sino también conllevará la creación de una nueva organización administrativa especializada que haga posible una correcta implantación de estos nuevos mecanismos en la Administración (1); y, por otro lado, será necesario examinar cómo afectarán el uso de estas técnicas en las relaciones que las Administraciones Públicas tengan con los ciudadanos (2).

1. LA INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN LAS RELACIONES AD INTRA DE LA ADMINISTRACION.

La introducción de las nuevas tecnologías en la Administración Pública ha exigido un importante proceso de adaptación a estas nuevas exigencias que demanda la sociedad de la información. Ello ha conllevado la puesta en marcha de un conjunto de actuaciones que, desde una perspectiva de las relaciones administrativas ad intra, pasamos a continuación a exponer.

1.1. LA INTERCONEXION ELECTRONICA EN EL INTERIOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA INTRANET ADMINISTRATIVA.

Las Administraciones Públicas pueden y deben hacer uso de las nuevas tecnologías en sus relaciones internas con la finalidad de obtener una mayor eficacia en sus actuaciones. Se trata fundamentalmente de conseguir una agilización de los procedimientos administrativos que normalmente demandan el envío y la recepción de diversos documentos que obran en poder de distintos órganos de una misma Administración, o de diversas Administraciones, lo que dificulta en numerosas ocasiones la rápida tramitación de los mismos. Por ello, la creación de una red interna o intranet administrativa puede ayudar a solventar algunas de estas cuestiones. Conviene recordar que las Administraciones son titulares de auténticas bases de datos con numerosa información sobre cuestiones de diversa naturaleza, que es necesaria para el correcto funcionamiento de las mismas y que, por tanto, debe ser gestionada de acuerdo con parámetros de máxima eficacia, y es precisamente ahí, donde puede desempeñar un papel clave el uso los nuevos instrumentos tecnológicos.

Cuando se trata de relaciones entre órganos pertenecientes a una misma Administración Pública, la creación de esta intranet informática, no debería suponer ningún problema, pues sería una mera decisión por parte del órgano competente para la implantación de esta red, lo que bastaría para que determinadas actuaciones pudieran tramitarse por estas vías informáticas.

Más complicado se revela la posibilidad de tejer una intranet administrativa cuando se trata de relaciones interadministrativas, es decir, entre órganos pertenecientes a distintas Administraciones Públicas. En este supuesto, el problema no es de carácter técnico, sino competencial y, por tanto, dependerá de la efectividad de los principios de relación entre administraciones previstos, con carácter general en la LPC y, con carácter más específico, en la legislación sectorial, la poca o mucha viabilidad de este proyecto. Así, puede traerse a colación, en este sentido, el deber de colaboración que tienen las administraciones previsto en el art. 4.1 LPC que indica que las Administraciones Públicas deben:

«c) facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollos en el ejercicio de sus propias competencias; d) prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

A estos efectos, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se encuentren a disposición del ente público al que se dirija la solicitud (apartado 2); que en caso de responder negativamente a dicha solici-

tud se le exige que lo motive (apartado 3 *in fine*). Por lo que en el supuesto de falta de motivación, cabría el recurso contencioso-administrativo frente a la denegación de este deber de colaboración, aunque como señala A. EMBID (1996, 96), no parece que éste sea el instrumento o la vía más adecuada cuando lo que se trata es de obtener la colaboración de otra entidad administrativa.

Deberá ser a través de la fórmula de los convenios de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas como se pueda incrementar y potenciar la Administración Electrónica y, de este modo, mejorar e incrementar las relaciones inter-administrativas mediante el uso de las nuevas tecnologías. Además de la firma de este tipo de convenios podrán beneficiarse los ciudadanos, como señala la disposición adicional cuarta del Real Decreto 209/2003 al prever la posibilidad de que la Administración General del Estado «*podrá celebrar convenios de colaboración con la Administración de las Comunidades Autónomas y las entidades integrantes de la Administración local, con el fin de facilitar la utilización por parte de estas Administraciones, en sus relaciones con los ciudadanos, del servicio de dirección electrónica única*», con el objeto de que aquellos puedan recibir notificaciones de las distintas Administraciones en una única dirección de correo electrónico.

1.2. LA CREACION DE UNA ORGANIZACIÓN ESPECIALIZADA.

Uno de los aspectos sobre los que incidió notablemente el uso de las nuevas tecnologías por parte de las Administraciones Públicas fue el relativo al de su organización. En el constante proceso de racionalización de la actividad administrativa, era determinante la incorporación de los medios técnicos adecuados, para lo cual se hizo necesario la creación de órganos especializados. Como apunta FROSINI, se ha producido un cambio significativo que se ha verificado, en las relaciones entre informática y organización burocrática. Mientras que a principios de los años sesenta se consideraba el problema de la utilización de las nuevas estructuras electrónicas y de los métodos de automatización corrientes como una aportación de eficiencia externa y, por tanto, de la necesaria adecuación de los procedimientos concernientes a sector público en los esquemas rígidos de máquinas proyectadas para su empleo en empresas industriales y productoras de servicios privados, hay que advertir que ulteriormente esta relación ha cambiado. En efecto, la evolución de los sistemas informáticos más flexibles que los precedentes, permite efectuar una programación en el interior de la Administración, adaptando los equipos y las aplicaciones a la realidad administrativa existente, condicionándolos, en consecuencia, a los sistemas administrativos pero facilitando así el proceso de racionalización y de valoración de su eficiencia. De esta manera, las estructuras informáticas no sólo se introducen en la actividad administrativa sino que también son funcionales a efectos del progreso de la automatización administrativa considerada como modelo (1984, 456).

Conforme a estas pautas de actuación el Real Decreto 2991/1983, de 28 de julio, creó el Consejo Superior de Informática (en la actualidad ha cambiado su denominación por el de Consejo Superior de Informática y para el impulso de la Administración Electrónica en virtud de la disposición adicional tercera del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de los medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos), que es el órgano encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno. Su actividad se

encuentra en la práctica centrada en los ámbitos internos de la Administración Pública, siendo sus funciones primordiales las siguientes:

- 1) Estudiar, informar y proponer al Gobierno cualesquiera medidas, programas o planes que incidan sobre los aspectos informáticos de la Administración;
- 2) Aprobar y difundir los criterios generales de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones cuyo resultado sea utilizado para el ejercicio de potestades administrativas relacionadas con el uso de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado;
- 3) Informar preceptivamente de los proyectos de carácter general y los anteproyectos de Ley que afecten a los siguientes ámbitos: sistemas de adquisición, tratamiento y empleo de la información de interés nacional, bancos de datos de alcance interministerial, política teleinformática, protección de datos informáticos, industria nacional de bienes y servicios informáticos, personal especializado en informática de la Administración Pública, adquisición de bienes y servicios informáticos del sector público, y, cooperación informática con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
- 4) Determinar los requisitos técnicos para la prestación de los servicios necesarios para garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las relaciones entre los órganos de las Administraciones Públicas.

Pese al lugar relevante que tiene éste órgano dentro del desarrollo informático de la Administración Pública, éste ha ido perdiendo importancia debido a las nuevas orientaciones que se vienen produciendo en estos temas derivados de la implantación de la sociedad de la información, lo que en la práctica ha llevado al Gobierno a la creación de un nuevo órgano administrativo, la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas tecnologías en España, creada por el Real Decreto 1289/1999, de 23 de julio, que en realidad supone poner el acento sobre la creciente importancia que el sector de las nuevas tecnologías desempeña en nuestro entorno social y económico, del que no pueden sustraerse, como es obvio, los poderes públicos. Así lo pone de manifiesto su Exposición de Motivos al señalar que

«si bien es cierto que el sector privado que el sector privado constituye la fuerza motriz del desarrollo de la sociedad de la información, el papel de la Administración es esencial para asegurar un marco que estimule la creación de nuevas empresas, las inversiones en nuevas tecnologías y la adquisición de los conocimientos necesarios».

La Comisión Interministerial se adscribió inicialmente al Ministerio de Industria y Energía, si bien en la actualidad se encuentra adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, teniendo como objeto la elaboración, desarrollo y evaluación de la iniciativa estratégica del Gobierno en relación con la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías. Entre sus funciones se encuentran la elaboración de un catálogo de las diversas acciones que los Departamentos ministeriales y otros entes públicos desarrollen en relación con estos temas, el impulso y evaluación de las medidas adoptadas, la propuesta la Gobierno de las líneas generales de la posición española en los foros y organismos internacionales, la difusión en la sociedad española de la iniciativa estratégica y el refuerzo de la progresiva implantación de las medidas que la integran, etc. (art. 2 Real Decreto 1289/1999).

Esta Comisión se encuentra, igualmente, habilitada para poder encargar estudios y crear los grupos y comisiones de trabajo especializados que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones y para estudiar las fórmulas más apropiadas de colaboración con las Comunidades Autónomas (aunque, curiosamente omite la referencia a las Entidades Locales), con el fin de acordar, con cada una de ellas, propuestas de acciones conjuntas, al tiempo que tiene que asumir el encargo de coordinar sus actuaciones con la Comisión Interministerial de Ciencia y tecnología, el Consejo Superior de Informática, el Consejo Asesor de Telecomunicaciones y el Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología, perspectivas sectoriales que tienen que contribuir a perfilar la iniciativa estratégica nacional de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías (A. SANCHEZ BLANCO: 2000, 182).

1.3. LA CREACION DE CUERPOS ESPECIALIZADOS.

La progresiva implantación de las nuevas tecnologías, como instrumentos novedosos en el desarrollo de las tareas administrativas, implicó no sólo una reorganización de las estructuras de la Administración General del Estado, como acabamos de exponer, sino que demandó también, una diversidad de preparación y desempeño de las funciones del personal administrativo, de cara a las exigencias técnicas que se derivaban de este proceso de modernización de las Administraciones Públicas.

De esta necesidad se hizo eco la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990, que previó en su artículo 33, la creación de personal funcionario especializados en temas relacionados con las nuevas tecnologías de la información, pues hasta ese momento los diferentes servicios relacionados con la informática eran prestados por personal laboral. Estos nuevos cuerpos se adscribieron a la Secretaría de Estado para la Administración Pública integrada en el Ministerio de Administraciones Públicas. Concretamente la citada Ley creaba los siguientes Cuerpos:

- a) Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, perteneciente al Grupo A.
- b) Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, perteneciente al Grupo B.
- c) Técnicos auxiliares de Informática de la Administración del Estado, Perteneciente al Grupo C.

Igualmente, se establecía en la Ley 4/1990 la integración del antiguo personal laboral fijo que prestaba servicios en la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos, desempeñando puestos informáticos, en éstos Cuerpos conforme al Grupo de titulación a que se adscribía el puesto que desempeñen. Para ello, se estableció que dicha integración, se produciría, siempre y cuando se poseyera la titulación adecuada y demás requisitos exigidos, a través de la participación en las correspondientes pruebas selectivas, en las que se debía tener en cuenta los servicios prestados a la Administración del Estado, en puestos informáticos, así como las pruebas superadas para acceder a los mismos.

Por tanto, este ha sido otra de las consecuencias, de la implantación de las nuevas tecnologías en las Administraciones Públicas, que van conformando de esta manera los

perfiles y contornos de lo que se denomina como la Administración electrónica, en la vertiente de las relaciones ad intra.

2. LA ADMINISTRACION ELECTRONICA Y SU INCIDENCIA EN LA ESFERA DE LOS CIUDADANOS: ALGUNAS MANIFESTACIONES CONCRETAS.

Resulta obvio que la denominada Administración Electrónica tiene una especial incidencia en la vida de los ciudadanos. Así, por ejemplo, el mayor acceso a la información de la que disponen las diversas administraciones y que tenga una repercusión en sus vidas les ayuda a comprender cómo y por qué se adoptan determinadas decisiones o cómo se gastan los impuestos, lo que refuerza su grado de confianza en las actuaciones públicas. Se trata, por tanto, de un paso adelante hacia una Administración más transparente, responsable y abierta, que contribuye a reforzar la democracia. Además, la mayor transparencia sirve de ayuda en la lucha contra la corrupción y el fraude en el que pudiera incurrir la Administración.

De este modo la aplicación a la actividad administrativa de las nuevas tecnologías nos conduce a una mejor prestación de los servicios públicos por parte de las Administraciones Públicas frente a los ciudadanos receptores de los mismos. En este epígrafe vamos a examinar dos muestras de cómo los medios informáticos han conseguido introducir algunos elementos de modernización y mejora en el modo y la forma de relacionarse la Administración con los ciudadanos y entre éstos con aquélla.

2.1. LA VENTANILLA UNICA.

Se identifica con el nombre de ventanilla única una de las múltiples actuaciones de transformación que el Ministerio de Administraciones Públicas impulsa y desarrolla con el objeto de articular un modelo de actividad administrativa caracterizado por la eficacia y la capacidad de dar respuesta a las demandas sociales, y la simplificación administrativa de las relaciones del ciudadano con las diversas organizaciones administrativas y cuyo eje nuclear es la aproximación de la Administración a los ciudadanos, siendo uno de sus medios la utilización de los medios informáticos.

Este acercamiento al ciudadano se concreta en:

- Facilitar las relaciones con las diferentes Administraciones Públicas, posibilitando el acceso de los ciudadanos de las Corporaciones Locales a un sistema registral intercomunicado que les evite desplazamientos o inconvenientes para relacionarse con las otras Administraciones territoriales.

-Estado y Comunidades Autónomas-, lo que supone en la práctica la articulación de fórmulas de cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones.

- Impulsar la utilización en la actuación de las Administraciones Públicas, sus relaciones y las relaciones de las mismas con los ciudadanos de las nuevas tecnologías de la información, constituyendo un sistema de informatización e interconexión de registros que garanticen la comunicación de datos y documentos entre las Administraciones intervenientes.

Por lo que respecta a la base jurídica de la ventanilla única, está recogida en la LPC, que regula la posibilidad de que el ciudadano pueda presentar solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos. Con carácter general, el art. 38.4 LPC permite que los ciudadanos presenten solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a cualquier Administración Pública en: 1) los registros de cualquier órgano de la Administración General del Estado, 2) los registros de cualquier órgano de cualquier Comunidad Autónoma, y 3) los registros de una entidad local, si previamente se ha formalizado el oportuno convenio, es decir, se pueden presentar en la Entidad local que ha formalizado un convenio documentos dirigidos a la Administración con la que aquélla ha firmado el citado convenio.

No obstante lo dicho, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha añadido un nuevo apartado al art. 38 LPC, encaminado a adaptar esta norma procedimental a las nuevas tecnologías; produciéndose con ello una importante evolución del sistema de ventanilla única. Dice así el nuevo art. 38.9 LPC:

«Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma. Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente».

Como puede apreciarse a simple vista, importantes son las novedades, así como los interrogantes, que encierra la redacción de este precepto. Baste en este momento con su mera exposición, pues analizaremos su contenido al hilo del examen de la incidencia en el procedimiento administrativo de los nuevos medios informáticos que se van implantando progresivamente en las Administraciones Públicas.

Finalmente, debe resaltarse que para conseguir una correcta implantación de la ventanilla única, especialmente en el ámbito de las entidades locales, será necesario que el Ministerio de Administraciones Públicas, desarrolle esta vía fundamentalmente a través de dos instrumentos: los convenios bilaterales y los convenios marco. Estas dos fórmulas de colaboración están basadas en sendos Acuerdos del Consejo de Ministros: Acuerdo de 23 de febrero de 1996, aprobado por Resolución de 28 de febrero de 1996 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, para la formalización con las entidades que integran la Administración local de los convenios previstos en el artículo 38.4.b) LPC y el Acuerdo de 4 de abril, aprobado por Resolución de 7 de abril de 1997 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, que permite la participación en el proyecto de ventanilla única a las Comunidades Autónomas a través de la firma de convenios marco entre éstas y la Administración General del Estado, a los que pueden adherirse las entidades locales en el ámbito territorial correspondiente. Así, las Corporaciones locales que se adhieran quedan habilitadas como receptoras de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidas tanto a la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas al tiempo que podrán parti-

cipar en un sistema intercomunicado de registros. Por último, ha de resaltarse que el empleo la fórmula de un convenio marco no excluye a los convenios bilaterales, sino que ambos coexisten en su desarrollo.

2.2. EL PORTAL UNICO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Una de las acciones más importantes dentro del Plan de Acción Info XXI, dirigido a potenciar la Sociedad de la Información y el acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías, dentro del ámbito de las Administraciones Públicas, lo constituye la creación del Portal Unico de las Administraciones Públicas o Portal del Ciudadano ([www.administración.es](http://www.administracion.es)), que fue presentado por el Ministro de Administraciones Públicas el 4 de septiembre de 2001. Esta página web nace con el objetivo primordial de servir de motor para la plena implantación de la denominada Administración Electrónica y engloba, inicialmente, toda la información sobre la Administración General del Estado, sin perjuicio de su progresiva extensión a las administraciones autonómicas y locales.

Asimismo, el Portal Unico de la Administración, no sólo pretende dar una detallada información acerca de los servicios que presta la Administración General del Estado, sino que además tiene como objetivo que los ciudadanos puedan acceder a los mismos a través del uso de esta página web, lo que conlleva en la práctica una interrelación entre ambos sujetos, con un intenso intercambio de información. Por lo tanto, como ha señalado la doctrina, nos encontramos ante la denominada *comunicación pública*, concepto de mayor amplitud que el de información administrativa. En este sentido, por información administrativa se entiende el suministro de información por parte de la Administración a los ciudadanos, mientras que bajo el término comunicación pública queda comprendido no sólo el apartado anterior sino también la aportación de informaciones de los ciudadanos a la Administración, por lo que tiene un sentido bidireccional (A. GALAN: 2000, 28).

De este modo el Portal Unico constituye una importante base de datos que la Administración pone a disposición de los ciudadanos con el propósito de facilitar a éstos el acceso a los diversos servicios que presta, de un modo sencillo y accesible. Pero, como ocurre respecto a todas las bases de datos es necesario tener en cuenta dos cuestiones: por un lado, las técnicas de acceso deben ser viables para todos los ciudadanos y, además en las de las Administraciones Públicas deben encontrarse abiertas a todos los usuarios, sin tener que obtener claves específicas de acceso; por otro lado, la actualidad y la exactitud de los datos que en esta página web se ofrecen a los ciudadanos, deben ser una de las prioridades fundamentales de la misma. Respecto a ésta última reflexión, convenimos con A. PALOMAR (1995, 368), que si un banco de datos ha de servir para la adopción de decisiones estratégicas, para meras consultas informativas o para explotación parcial en otros ámbitos, bien sea por las propias Administraciones o por los ciudadanos, es indispensable que los datos e informaciones que van a fundamentarlo sean exactos y se puedan extraer en tiempo real, lo que en la práctica se revela difícil de conseguir y es uno de los factores que más desvirtúan estos sistemas, pues para quienes deben tomar una decisión un dato no actualizado es un dato incorrecto. Por ello, la actualización y la seguridad en la modificación y la custodia se convierten en elementos esenciales del Portal del Ciudadano. En este sentido, se expresa, igualmente, el art. 4.3 del Real Decreto 263/1996 estableciendo que

«las medidas de seguridad aplicadas a los soportes, medios y aplicaciones utilizados por los órganos de la Administración General del Estado y sus entidades de derecho público vinculadas o dependientes deberán garantizar: a) La restricción de su utilización y del acceso a los datos e informaciones en ellos contenidos a las personas autorizadas, b) La prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones, c) La protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas».

Debe observarse, del mismo modo, que la existencia de este Portal no implica la desaparición y sustitución de los servicios de información en Internet de los diversos órganos de la Administración General del Estado, sino lo que se pretende con el mismo es complementarlos, facilitando y encaminando al ciudadano a la localización de información y a la realización de trámites administrativos a través de esta ventanilla única, de forma transparente para los ciudadanos.

2.3. EL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD ELECTRÓNICO.

Tradicionalmente el documento nacional de identidad (en adelante, DNI) ha sido el instrumento garante de la acreditación personal de los ciudadanos españoles. Se trata de un instrumento cuya finalidad esencial es la de hacer constar de modo oficial la identidad personal de forma indubitable, ya sea frente al Estado, ya frente al propio individuo, necesitado de un modo exacto de poder demostrar su personalidad, ya a sus causahabiente y también, como expone M^a. D. COSPEDAL, *«frente a terceros, a quienes no puede negarse, sin daño para el tráfico jurídico, una razonable posibilidad de tener la certeza sobre la identidad de las personas con quienes se relacionan»* (2004, 190).

Sin embargo, la entrada de las nuevas tecnologías y la configuración de la Administración Electrónica también van a suponer una mutación en este documento acreditadito de la identidad de su titular. De este modo, se comenzó a pensar en la posibilidad de dotar de nuevas funciones a este documento derivado del desarrollo que están teniendo las nuevas tecnologías en nuestra sociedad. Resulta notorio que en la actualidad la gran diversidad de documentos de identidad, creados *ad hoc*, prestan al ciudadano un servicio un tanto limitado y restringido a una función concreta; así, por ejemplo, el permiso de conducir, el pasaporte, la tarjeta de la seguridad social, sólo sirven para acreditar la identidad de la persona titular de los mismos en determinadas relaciones personales o jurídicas concretas. Por ello, se ha ido pensando en dotar al DNI de nuevas funciones que lo haga más útil para el ciudadano, especialmente en las relaciones que este pueda tener con las Administraciones Públicas, aunque también en sus relaciones jurídico-privadas.

Así se presentó en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Firma Electrónica el 10 de junio de 2003 que contenía dos artículos el decimoquinto y el decimosexto en el que se regulaba lo que va a constituir el DNI electrónico. La introducción de esta novedad no estuvo exenta de un amplio debate parlamentario por parte de los diferentes grupos políticos. En este sentido, la regulación contenida en el proyecto atribuía al DNI unas funcionalidades que excedían de las meramente identificativas que hasta la fecha eran las que le han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico vigente en materia de seguridad pública, de este modo el DNI pasaba de ser un documento destinado exclusivamente a acreditar la identidad de las personas a constituir algo cualitativamente diferente: un instrumento que permitiría al ciudadano firmar en el ámbito

telemático dotando a los documentos firmados de garantía de autenticidad y de integridad, esto es, habilita la firma electrónica de documentos.

Esta modificación funcional provocó la crítica de diversos grupos parlamentarios como el Partido Nacionalista Vasco, Izquierda Unida, Convergencia i Unió y Partido Socialista Obrero Español, que vertieron su crítica, esencialmente, en torno a un punto común: la posibilidad de que al tener el Ministerio del Interior la competencia exclusiva para la emisión de este DNI electrónico, a través de la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre, ello pudiera suponer un monopolio por parte del Estado en el futuro mercado de los servicios de certificación. Así, por ejemplo, la diputada URAN GONZÁLEZ, perteneciente al grupo parlamentario Federal de Izquierda Unida sostuvo una doble crítica al respecto: por un lado desde la perspectiva de la libre competencia indicó que «*la prestación de unos servicios que no facilitan al resto de las empresas que compiten en el sector; prácticamente le conceden el monopolio para la extensión de la garantía económica que el resto de las empresas sí van a tener que presentar para que se les pueda reconocer como prestadores de servicios*», y, desde la perspectiva de posible invasión de competencias autonómicas, señaló que, «*además, establece un único modelo, que sirve para todo el territorio nacional, a través de la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre, y no permiten que las comunidades autónomas puedan tener reconocidos certificados que también sean válidos para el resto del Estado*» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 281, de 25 de septiembre de 2003). En parecidos términos se expresaron las otras formaciones políticas citadas críticas con el Proyecto de Ley de Firma Electrónica, en lo que respecta a la creación del DNI electrónico.

embargo, estas críticas y las enmiendas que llevaban parejas no fueron incluidas en el texto finalmente aprobado que resultó en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre de firma electrónica (en adelante, LFE) que establece en su Capítulo III dos preceptos, arts. 15 y 16, que recogen este nuevo DNI.

El art. 15 LFE establece lo siguiente:

«*1. El documento nacional de identidad electrónico es el documento nacional de identidad que acredita electrónicamente la identidad personal de su titular y permite la firma electrónica de documentos. 2. Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, reconocerán la eficacia del documento nacional de identidad electrónico para acreditar la identidad y los demás datos personales del titular que consten en el mismo, y para acreditar la identidad del firmante y la integridad de los documentos firmados con los dispositivos de firma electrónica en él incluidos.*

Se configura así el DNI electrónico que añade a la función básica de identificación del DNI actual, las de autenticación y no repudio en el mundo digital, como consecuencia de la capacidad de realizar firmas digitales reconocidas, es decir, firmas digitales a las que la LFE reconoce el mismo valor que la firma manuscrita (art. 3.3), con la indudable trascendencia que ello supone. Esta nueva función requerirá una modificación de la tarjeta física que constituye el DNI. El soporte físico del nuevo DNI electrónico será una tarjeta de policarbonato, impresa en anverso y reverso mediante diversas técnicas que garanticen su seguridad ante falsificaciones o manipulaciones: La información visible de la tarjeta será la siguiente (M^a. D. COSPEDAL: 2004, 205):

- anverso: nombre del Estado y denominación del documento; nombre y apellidos, sexo, nacionalidad y fecha de nacimiento; número de identidad personal e identifi-

cación fiscal; número de documento y fecha de expedición; fecha y lugar de emisión; firma del titular, y foto.

- reverso: lugar de nacimiento, nombre de los padres, domicilio, localidad y provincia; datos para la lectura mecánica.

A ello hay que añadir que los órganos encargados de la expedición del DNI electrónico estarán sujetos a una serie de obligaciones como establece el art. 16 LFE:

«1. Los órganos competentes del Ministerio del Interior para la expedición del documento nacional de identidad electrónico cumplirán las obligaciones que la presente Ley impone a los prestadores de servicios de certificación que expidan certificados reconocidos con excepción de la relativa a la constitución de la garantía a la que se refiere el apartado 2 del artículo 20. 2. La Administración General del Estado empleará, en la medida de lo posible, sistemas que garanticen la compatibilidad de los instrumentos de firma electrónica incluidos en el documento nacional de identidad electrónico con los distintos dispositivos y productos de firma electrónica generalmente aceptados».

En este sentido se exonera a la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre de constituir un seguro de responsabilidad civil por importe de al menos 3.000.000 de euros para afrontar el riesgo de la responsabilidad por los daños y perjuicios que puedan ocasionar el uso de los certificados que expidan, aspecto que como ya dijimos fue objeto de crítica por poder suponer una restricción a la libre competencia en su vertiente de posición de abuso de posición dominante frente a otros prestadores de servicios de certificación.

Finalmente la LFE establece en su Disposición adicional sexta que los artículos 15 y 16 requerirán de desarrollo normativa, al disponer que el DNI electrónico se regirá por su normativa específica. Hasta la LAE no se aprobó esta norma de desarrollo, tan solo había un Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de febrero de 2004 en el que se establecen las directrices para el desarrollo de este novedoso documento en el que se incluyen las medidas presupuestarias y el calendario de implantación del mismo. Nos detendremos más adelante en la regulación actual del DNI electrónico.

**LA DEFINITIVA IMPLANTACIÓN DE
LA ADMINISTRACIÓN
ELECTRÓNICA EN ESPAÑA:
LA LEY 11/2007, DE 22 DE JUNIO, DE ACCESO
ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS
SERVICIOS PÚBLICOS**

5

Uno de los retos más relevantes que implicaba el proceso de modernización tecnológica en el que se encontraban inmersas las diferentes Administraciones Públicas giraba en torno a la consagración de un verdadero marco normativo que contemplara las especificidades y singularidades que conlleva el empleo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para su actividad, tanto desde la perspectiva interna como, especialmente, en sus relaciones con los ciudadanos.

El punto de partida del desarrollo normativo lo constituyó la LPC, concretamente su art. 45 que preveía la utilización de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo, si bien la parquedad con la que dicho precepto establecía la posibilidad de el empleo por parte de los ciudadanos de estos medios electrónicos, así como, su ámbito de aplicación limitado a la actividad formalizada de la Administración, suponía un límite al desarrollo normativo de lo que venimos entendiendo como Administración electrónica que tiene un sentido más amplio.

Así, para dar un impulso firme y decidido a lo que constituye la Administración electrónica se aprobó la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico a los servicios públicos (LAE), que como señala en su propia Exposición de Motivos, uno de los principales motivos para abordar los cambios normativos que contiene la misma radica, precisamente, en la rémora que suponía la regulación inicial de la LPC. En efecto, como afirma en su Preámbulo:

«Sin embargo, el desarrollo de la Administración electrónica es todavía insuficiente. La causa en buena medida se debe a que las previsiones de los artículos 38, 45 y 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común son facultativas. Es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que éstas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración».

Por esta razón, la LAE supone una ruptura con el régimen jurídico establecido inicialmente en la LPC. Se da un paso de gigante en el cambio de filosofía de la misma, ya que el servicio a los ciudadanos demanda establecer un verdadero derecho de los mismos a comunicarse con las Administraciones mediante el uso de los medios electrónicos. El revés de este derecho es el deber de la Administración de dotarse de los medios y sistemas electrónicos necesarios para que este derecho pueda materializarse de forma efectiva. Como dice la LAE esta es una de sus grandes novedades:

«pasar de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos -que se concretan en la práctica en la simple posibilidad de que algunas Administraciones, o algunos de sus órganos, permitan las comunicaciones por medios electrónicos- a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas».

De este modo se consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para dichas Administraciones. Este es el epicentro sobre el que gira la LAE, si bien resulta necesario abordar el alcance y extensión de este derecho. En este sentido, por ejemplo, este derecho se hace efectivo de modo real mediante la imposición, por lo menos dentro del ámbito de la Administración General del Estado, del deber de poner a disposición de los ciudadanos y empresas al menos de un punto de acceso general

a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, poder acceder a la información y servicios de su competencia; presentar instancias y recursos; realizar el trámite de audiencia cuando proceda; efectuar pagos o acceder a las notificaciones y comunicaciones que les envíen las Administraciones. Dedicaremos las siguientes páginas al examen detallado de estos puntos.

1. OBJETO Y FINALIDAD DE LA LAE.

Si bien nuestro ordenamiento jurídico muestra antecedentes que expresan la necesidad de regular las consecuencias jurídicas que comporta la *Sociedad de la Información*, la LAE se configura como la primera disposición normativa que afronta desde una perspectiva global el fenómeno de la introducción de las nuevas tecnologías en el Derecho Administrativo, erigiéndose en una norma de cabecera que conlleva un cambio de tendencia, pues en ella subyace el firme propósito de regular de manera omnicomprensiva el conjunto de aspectos jurídicos que encierra la denominada Administración electrónica. Así, se deduce del art. 1 de la LAE que establece:

«Objeto de la Ley.

1. La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.

2. Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informes y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias».

Debe precisarse desde un primer momento que a pesar de que se trata de una Ley de Administración electrónica, en el sentido que estamos apuntando de esta expresión, su contenido no abarca el vasto compendio de materias que de hecho se desprenden de esta noción en la actualidad pues hay aspectos como el régimen de protección de datos, la gobernanza y el voto electrónico que algunos operadores identifican como propios de la Administración electrónica y no son en cambio regulados por la LAE, aunque existan alusiones a ellos en sede de principios generales, como se examinará más adelante.

En otro orden de consideraciones, el apartado segundo de este precepto más que precisar el objeto de la LAE contiene un principio general, por lo que su ubicación sistemática más correcta hubiera sido el art. 4 de la LAE, específicamente dedicado a los principios de la misma. Este precepto está señalando en realidad los diversos problemas de orden práctico que conlleva el empleo de las nuevas tecnologías, al exponer las circunstancias que dificultan la implantación de la Administración electrónica aportando una definición de cada uno de los requisitos que ahora señala la LAE. Por tanto, lo que hace el legislador es incidir en la necesidad de que el conjunto de actuaciones que entraña la Administración electrónica respete ese cuadro mínimo de requi-

sitos, cuyas concretas determinaciones de orden técnico se desarrollan ulteriormente en ámbitos concretos de la ordenación: así, por ejemplo, al regular los tipos de firma electrónica aceptados en el tráfico jurídico, los elementos técnicos de los documentos y archivos electrónicos, o los requisitos de las notificaciones telemáticas.

Respecto a los fines de la LAE, éstos se encuentran enunciados en su art. 3, y sirven de fundamento para justificar la teleología de esta norma que, como podemos apreciar se encuentra cargada de buenos propósitos de difícil articulación en diversas ocasiones.

La primera finalidad enunciada en el art 3.1 se refiere a la necesidad de *«facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos»*. El empleo de los medios telemáticos como forma de mejorar el ejercicio de los derechos por los ciudadanos, es sin duda un elemento clave para el buen desarrollo de la Administración electrónica. Esta determinación se ubica en la perspectiva procedural, es decir, en las relaciones administrativas para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de obligaciones. De este modo, su configuración jurídica deberá ser, en consecuencia, precisa y responder a esquemas jurídicos que permitan su ulterior revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa de aquellas actuaciones adoptadas en formato electrónico (PALOMAR: 2007, 88).

En segundo lugar, la LAE establece la necesidad de *«facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso»*. Como puede observarse, esta finalidad hace alusión tanto a la actividad formalizada como a la que no lo es. Por ello, se contiene una referencia a la función administrativa de información en general y junto a ello se articula el acceso de los ciudadanos al procedimiento administrativo que deberá concretarse en las distintas fases del mismo.

A continuación se establece una finalidad de alta importancia ligada a un empleo seguro de las nuevas tecnologías. Así, establece el art. 3 en su apartado tercero lo siguiente: *«crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, estableciendo las medidas necesarias para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales, y en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal, por medio de la garantía de la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones y los servicios electrónicos»*.

Se trata de una finalidad eminentemente de carácter pedagógico de cara a garantizar la seguridad en la utilización de los medios telemáticos. Se persigue generar la confianza de los ciudadanos en el empleo de este tipo de medios siempre que los mismos cumplan con todos los requisitos establecidos por la norma. En particular, se dispone que corresponde a las Administraciones Pùblicas establecer las condiciones necesarias de preservación de la integridad de los derechos fundamentales y, en especial, aquellos ligados o conectados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal.

En este sentido el precepto contiene dos mandatos fundamentales: 1) el referido a que las Administraciones Pùblicas deben efectuar una función informativa para conseguir que los ciudadanos realicen sus relaciones a través de estos medios; y 2) la necesidad de establecer un marco de seguridad jurídica que justifique la confianza de los ciudadanos mediante el diseño de sistemas que respeten el ordenamiento jurídico.

A renglón seguido la LAE enuncia como siguiente finalidad la de «*promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general*».

La transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas no es sólo un mandato establecido en nuestra Constitución sino, además, una nueva forma de ver la actividad administrativa. La funcionalidad y la operatividad que para este supuesto pueden aportar las nuevas tecnologías es de suma importancia y, de hecho, algunas de las nuevas normas que se han ido aprobando recientemente, ponen el acento en el empleo de la tecnología como elemento de cara a incrementar y facilitar la transparencia y el conocimiento de la actuación de las Administraciones Públicas. En este sentido, puede afirmarse que la transparencia hace referencia a tres elementos: 1) el proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos ha de ser abierto y participado; 2) las decisiones tienen que ser motivadas y razonables; y 3) la información que sirve de base a las decisiones tiene que ser, dentro de lo posible, accesible al público.

Como quinta finalidad se señala la de «*contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, con las debidas garantías legales en la realización de sus funciones*». En este caso la perspectiva es de carácter interno o referida a la actividad *ad intra* de las Administraciones Públicas. Se trata de establecer un principio de organización en el que la utilización de las nuevas tecnologías juegue un rol fundamental de cara a conseguir dar un mayor cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia ya establecidos en la Constitución en su art. 103.1. Con ello debe facilitarse una simplificación de estructuras, una reducción de los costes directos y, una adecuada ubicación de los recursos humanos en actividades y funciones que realmente den virtualidad a dichos principios.

En todo caso resulta necesario recordar que esta prescripción se sitúa en el entorno que propone la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones que lleva como título «*El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*», de 26 de septiembre de 2003, en el que se afirmaba lo siguiente:

«*las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden ayudar a las Administraciones Públicas a hacer frente a tantos retos. Sin embargo, el énfasis no debe ponerse en las TIC propiamente dichas, sino en su utilización combinada con los cambios organizativos y con nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas. A esto se refiere la administración electrónica (eGovernment)*».

Intimamente conectada con la finalidad anterior la LAE incide en los aspectos organizativos internos de la Administración en la siguiente finalidad cuando prescribe en el apartado sexto del art. 3: «*Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y de mayor transparencia, con las debidas garantías legales*».

En términos de gestión pública podría decirse que la simplificación administrativa, en su vertiente procedural, es un deber del buen gestor público. Es verdad, sin embargo, que no constituye una práctica muy extendida a pesar de que las leyes de las respectivas Administraciones públicas establezcan diversas referencias a los mismos. Así, por ejemplo, se aprecia en la LOFAGE, cuando en su art. 3.2 dispone como principios de

funcionamiento de la Administración General del Estado el de «*racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión*».

De todas formas, lo que la LAE intenta es aprovechar la incorporación de los métodos telemáticos para conseguir que las Administraciones reflexiones sobre las formas de hacer las cosas y se acerquen a aquellas que puedan simplificar las pautas de relación con los ciudadanos en el seno de los procedimientos y para conseguir fines adicionales que vienen representados por la consecución de un mayor marco de participación y transparencia que, desde luego, es posible fomentar en sede electrónica de una forma más notable e intensa que en el marco de los procedimientos tradicionales.

Finalmente la LAE establece como última finalidad la de «*contribuir al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general*». Como puede apreciarse se trata de un propósito de carácter general que recoge en torno al mismo al resto de los fines enunciados y sirve de cláusula de cierre del art. 3.

2. AMBITO DE APLICACIÓN.

Por lo que respecta a su ámbito de aplicación, el art. 2.1 LAE, lo señala en los siguientes términos:

«1. La presente Ley, en los términos expresados en su disposición final primera, será de aplicación:

- a) A las Administraciones Pùblicas, entendiendo por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local, así como las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las mismas.
- b) A los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Pùblicas.
- c) A las relaciones entre las distintas Administraciones Pùblicas.

2. La presente Ley no será de aplicación a las Administraciones Pùblicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado».

De este modo la Ley marca sus líneas directrices de aplicación en torno a dos criterios sucesivos. El primero, implica la opción de la fórmula tradicional de carácter subjetivo, de acuerdo al cual sólo es de aplicación a las Administraciones Pùblicas territoriales y a sus entidades instrumentales o especializadas con personificación jurídico-pùblica. Como es de sobra conocido en España la cantidad de Administraciones Pùblicas existentes adquiere una dimensión muy importante: de cada Administración territorial (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) depende una gran cantidad de organismos y entes, unas veces que adoptan personificación jurídico-pùblica y otras que adoptan la forma de personificación jurídico-privada; y a estas hay que añadir las denominadas Administraciones independientes, es decir, las que no se encuentran sujetas ni funcional ni jerárquicamente a una Administración territorial. Con arreglo al art. 2.2 LAE, quedan fuera de su ámbito de aplicación las sociedades mercantiles pùblicas y las fundaciones pùblicas, mientras que quedan incluidas los siguientes organismos y entes pùblicos:

- En la Administración General del Estado, ostentan el carácter de organismos públicos (art. 43 LOFAGE): los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las agencias estatales.
- En la Administración de las Comunidades Autónomas el catálogo de entidades de Derecho público será el que establezca la propia legislación autonómica, en ejercicio de su potestad de autoorganización.
- En las Entidades locales las diferentes formas de personificación son las mismas previstas para el Estado (art. 85 bis LBRL).
- Las denominadas Administraciones independientes deben ser consideradas como entidades de Derecho público a los efectos de la LAE.
- Las Universidades públicas.

Este criterio subjetivo empleado por el legislador es el más cómodo y el que depara un mayor índice de seguridad jurídica, pues como ha podido verse resulta relativamente sencillo determinar cuáles son las entidades que tienen una forma de personificación jurídico-pública. No obstante, no se trata de un criterio completo, ya que la determinación de la forma de personificación de un ente u otro se encuentra sujeta a constantes cambios que tienen más que ver con necesidades de organización que con la naturaleza de las funciones desempeñadas y su correlativo régimen jurídico.

La opción por este criterio implica algunas disfunciones importantes. Por ejemplo, Correos y Telégrafos es en la actualidad una sociedad anónima y, por tanto, es una personificación jurídico-privada, si bien hasta el año 2000 fue una entidad pública empresarial. El cambio en la forma de personificación evidencia la mutabilidad del régimen jurídico aplicable a determinados entes del sector público, que resulta altamente volátil y obliga tener que estar pendiente de sus normas reguladoras a los efectos de aplicación o no de la LAE (E: GAMERO: 2009,66). A ello se añade en el presente ejemplo, que Correos y Telégrafos tiene encomendada la prestación del servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras, mediante el que se canalizan las notificaciones electrónicas de toda la Administración del Estado. Resulta, en consecuencia, un tanto paradójico que uno de los pilares de la Administración electrónica sea prestado por una entidad cuyo régimen jurídico queda excluido del ámbito de aplicación de la LAE.

Por tanto, para evitar este tipo de situaciones anómalas o reducir su número, deberían establecerse los criterios de identificación de entidades públicas operantes en el Derecho Comunitario, que frente a la forma estricta de personificación de cada ente introducen elementos correctores, de carácter funcional, que amplían sensiblemente el número de organismos calificados como públicos.

El segundo criterio empleado por la LAE es de carácter material, determinando su aplicación a las actividades o funciones públicas que realicen las entidades anteriormente mencionadas, sin regir en sus actuaciones de carácter jurídico-privado. En este punto, tampoco es del todo claro el resultado de la delimitación, por sostener en un concepto jurídico indeterminado y no en una ecuación estrictamente formal, lo que demanda un examen del caso concreto para determinar cada vez que actúa una Administración Pública si estamos en presencia de una relación de Derecho Público o de Derecho privado. El criterio generalmente empleado para realizar la operación es el ejercicio de potestades administrativas (art. 2.2 LPC), si bien doctrinalmente se prefieren nociones más amplias como la de la «función pública», o la de «giro o tráfico admi-

*nistrativo» que podrían definirse como «*la adopción de decisiones materialmente públicas, que derivan de la voluntad de un sujeto público, persiguen fines de interés general y se financian mayoritariamente con recursos públicos*» (E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ: 2006, 53 y ss.).*

Finalmente ha y que señalar que la LAE no menciona a las Corporaciones de Derecho Público. Se trata de instituciones de creación legal y pertenencia obligatoria que asumen el ejercicio de funciones públicas, así, por ejemplo, están los Colegios Profesionales o las Cámaras de Comercio. Estas organizaciones son de base asociativa privada pero ejercen funciones públicas por atribución legal expresa. Por lo tanto surge el interrogante de si les es de aplicación o no la LAE. La cuestión no es de fácil solución. En este sentido, la LPC en su disposición transitoria primera declaraba que estas instituciones se rigen por su legislación específica, siéndoles de aplicación la LPC únicamente con carácter transitorio, hasta que se complete dicha legislación específica, actualización que a día de hoy no ha tenido lugar.

Existen argumentos para defender que las Corporaciones de Derecho Público deben concebirse como Entidades de Derecho Público en el sentido que expresa el art. 2.1.a) LAE, pero la naturaleza jurídica de estas entidades es un asunto extraordinariamente controvertido que excede del nuestro ámbito de estudio. No obstante y, por lo que aquí interesa debe señalarse que, de acuerdo con la sentencia del TS de 18 de febrero de 1998 la «*Ley de Procedimiento Administrativo es aplicable a las Corporaciones Públicas bien entendido que no todos los preceptos, en su integridad son de directa aplicación, sino aquellos en que desarrollen funciones públicas atribuidas expresamente por la regulación legal*». Por lo que parece que la LAE resulta de aplicación a este tipo de entes públicos cuando ejerzan funciones públicas que expresamente les hayan sido atribuidas por su legislación específica.

3. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

El establecimiento de los derechos de los ciudadanos en el marco de sus relaciones con la Administración se presente con una fórmula ciertamente amplia puesto que la interpretación del art. 6 LAE, que es el que regula los mismos permite su aplicación tanto a la actividad administrativa formalizada como a la que no lo es. Desde una perspectiva estructural podemos señalar que el citado precepto admite un derecho central al disponer que

«1. *Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la LPC, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos...*

Como puede observarse se establece, en primer lugar, la referencia a que los sistemas deben garantizar los derechos generales ya previstos en la LPC; en segundo término y de forma específica, el cumplimiento ya en vía electrónica de un conjunto adicional de derechos que, en diversos supuestos, no son más que el reflejo electrónico de los ya establecidos con carácter general. A este esquema se adiciona otro bloque de derechos en relación al establecimiento de actividades de servicios, los ciudadanos

tienen derecho a obtener la siguiente información a través de medios electrónicos. Se trata, por tanto, de la articulación del elenco de derechos en tres niveles que, en algunos supuestos, se diferencian por su textura y vinculación real a la tecnología en cuestión y, en otros, por el momento del ejercicio y el ámbito subjetivo sobre el que operan (PALOMAR: 2007, 106).

De este modo puede sistematizarse el art. 6 de la LAE de la siguiente manera:

- En primer lugar, el conjunto de derechos ya previstos en el art. 35 de la LPC. Al respecto debe advertirse que el citado artículo incluye de una forma asistemática los diversos derechos de los ciudadanos e interesados en los procedimientos administrativos en lo que intervengan. De manera resumida puede indicarse que en el listado se incluyen los derechos procedimentales tradicionales que corresponden a los interesados en los procedimientos junto con un catálogo de derechos relacionados pensados para obtener un acercamiento de la Administración a los ciudadanos y a las prestaciones y servicios que las mismas administran.
- En segundo lugar, se establece en la misma línea del art. 35 LPC, derechos de contenido estrictamente procedural (alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, etc.), junto a otros que no son (por ejemplo, realizar consultas u solicitar informaciones).
- Finalmente, se establecen una serie de derechos en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios.

Examinaremos a continuación esta tipología de derechos, y su alcance real en la configuración de la Administración electrónica.

3.1. DERECHOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 35 LPC.

El art. 35 LCP se caracteriza por establecer respecto a su ámbito de aplicación a los interesados en su relación con las Administraciones Públicas respecto de las cuales han iniciado algún procedimiento como a los ciudadanos cuando se aproximan a una Administración para solicitar algún tipo de información en relación con asuntos que puedan ser de su interés, aunque formalmente, no hayan iniciado ninguna actuación de carácter jurídico procedural, respecto a la que la Administración tenga el deber de contestar y resolver respecto de lo solicitado.

Este ámbito de actuación tiene un particular reflejo en las consecuencias jurídicas de su posible incumplimiento o de las irregularidades en la puesta en práctica de los derechos consagrados en el mismo. Así, puede señalarse que mientras los posibles incumplimientos en el ámbito de la actividad no formalizada entroncan únicamente con la posible responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de su funcionamiento anormal de los servicios públicos, las vulneraciones en sede procedural tienen una consecuencia jurídica en el ámbito de la nulidad de la actuación administrativa en cuestión y podrá ser declarada la invalidez de la misma.

3.2. DERECHOS RELACIONADOS CON EL ACCESO ELECTRÓNICO EN SENTIDO ESTRICTO.

Este tipo de derechos, han sido calificados como derechos accesorios, en lo instru-

mental, al derecho de acceso y relación con las Administraciones Públicas en sede telemática. Con carácter general estos derechos relacionados con la Administración electrónica, pueden ser objeto de la siguiente enumeración:

- i) *A elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios telemáticos con las Administraciones Públicas*
- ii) *A no aportar datos y documentos que obre en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el supuesto de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos en la LOPD, o una norma con rango de Ley así lo prevea, salvo que existan restricciones de acuerdo a la legislación de aplicación a los datos y documentos recabados.*

Este derecho se encontraba ya reconocido en el art. 35 de la LPC. No obstante conviene señalar que su materialización en la realidad práctica de la actuación administrativa procedimentalizada ha dejado mucho que desear y ha sido por tanto un derecho que ha quedado un tanto vacío de contenido. Ello se ha debido a diversos factores entre los que podemos destacar: a) las propias dificultades de los órganos administrativos de recabar informaciones del resto de órganos; y b) la normativa de protección de datos que exige el consentimiento como elemento esencial de la cesión de datos.

De todas formas, el reciente RD 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE ha establecido una serie de elementos de cara a configurar de forma real y eficaz este derecho contenido en el art. 6.2.b) de la LAE. En este sentido, el art 2.1 del RD 1671/2009 señala que cuando los ciudadanos quieran ejercer el derecho a no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas se deberán seguir las siguientes reglas:

- «a) *La Administración facilitará a los interesados en los procedimientos administrativos el ejercicio del derecho, que podrá efectuarse por medios electrónicos.*

En todo caso, los interesados serán informados expresamente de que el ejercicio del derecho implica su consentimiento (...) para que el órgano y organismo ante el que se ejerce pueda recabar los datos o documentos respecto de los que se ejerce el derecho de los órganos u organismos en que los mismos se encuentren.

El derecho se ejercitará de forma específica e individualizada para cada procedimiento concreto, sin que el ejercicio del derecho ante un órgano u organismo implique un consentimiento general referido a todos los procedimientos que aquel trámite en relación con el interesado.

- b) *En cualquier momento, los interesados podrán aportar los datos o documentos o certificados necesarios, así como revocar su consentimiento para el acceso a datos de carácter personal.*

c) Si el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento, posee, en cualquier tipo de soporte, los datos, documentos o certificados necesarios o tiene acceso electrónico a los mismos, los incorporará al procedimiento administrativo correspondiente sin más trámite. En todo caso, quedará constancia en los ficheros del órgano u organismo cedente del acceso a los datos o documentos efectuado por el órgano u organismo cessionario.

d) Cuando el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento no tenga acceso a los datos, documentos o certificados necesarios, los pedirá al órgano administrativo correspondiente. Si se tratara de un órgano administrativo incluido en el ámbito de aplicación del artículo 1.2.a) deberá ceder por medios electrónicos los datos, documentos y certificados que sean necesarios en el plazo máximo que establezca la normativa específica, que no podrá exceder de diez días. Dicho plazo máximo será igualmente aplicable si no está fijado en la normativa específica.

e) En caso de imposibilidad de obtener los datos, documentos o certificados necesarios por el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento, se comunicará al interesado con indicación del motivo o causa, para que los aporte en el plazo y con los efectos previstos en la normativa reguladora del procedimiento correspondiente. En este caso, el interesado podrá formular queja conforme lo previsto en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

f) Los órganos u organismos ante los que se ejerzte el derecho conservarán la documentación acreditativa del efectivo ejercicio del derecho incorporándola al expediente en que el mismo se ejerció.

Dicha documentación estará a disposición del órgano cedente y de las autoridades a las que en su caso corresponda la supervisión y control de la legalidad de las cesiones producidas».

Aparte de todos estos requisitos recogidos en el Reglamento de desarrollo de la LAE y que no auguran un avance en el desarrollo efectivo de este derecho, pues numerosas son las complicaciones que pueden surgir de cara a que el ciudadano pueda ver efectivamente materializado el mismo; el art. 9 de la LAE prevé el régimen jurídico de transacciones de datos entre Administraciones Públicas. El elemento central de este precepto es el establecimiento de la obligación de todas las Administraciones de facilitar el acceso a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico. Este deber legal se encuentra sometido a dos condiciones: a) la especificación de las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las adecuadas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, y b) el respeto de la LOPD.

De este modo la LAE configura una obligación legal de la transmisión de los datos e informaciones que se contengan en soporte telemático. Las causas justificativas de la cesión de datos se contienen en el RD 1671/2009, que en el apartado tercero del citado art. 2 señala que con la finalidad de dar cumplimiento a la exigencia del art. 9 LAE la Administración General del Estado y sus organismos públicos promoverán la celebración de Convenios con las restantes Administraciones Públicas para facilitar el ejercicio de este derecho por los ciudadanos. En estos acuerdos o convenios deberán preverse los distintos procedimientos que permitan al órgano u organismo cedente comprobar el efectivo ejercicio del derecho respecto de los datos o documentos cuyo acceso hubiera sido requerido.

iii) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas.

El establecimiento de este derecho no puede considerarse de carácter menor en importancia respecto a los anteriores, ya que como demuestra la historia más reciente la transformación de los procedimientos en soporte papel en procedimientos telemáticos ha sido seguida o ha tenido como consecuencia inevitable un cierto retroceso en los derechos procedimentales y, entre ellos, el referido a la capacidad de la utilización de representantes en los procedimientos de soporte electrónico. Esta posibilidad es objeto de una regulación detallada y, un tanto compleja, en el RD 1671/2009, concretamente en sus arts. 13, 14 y 15. En ellos se establece que la Administración General del Estado podrá habilitar a las personas físicas o jurídicas autorizadas para la presentación electrónica de documentos en representación de los interesados. La habilitación requerirá la firma previa de un Convenio entre el Ministerio u organismo público competente y la corporación, asociación o institución interesada, en el que se deberá especificar, al menos, los procedimientos y trámites objetos de la habilitación, y las condiciones y obligaciones aplicables tanto a la persona jurídica o entidad firmante del convenio, como a las personas físicas o jurídicas habilitadas.

iv) A conocer por medios telemáticos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.

Como puede observarse, en este ámbito lo que la LAE establece se limita a reiterar lo ya previsto en el art. 35 de la LPC acerca del derecho de información sobre el estado de los procedimientos. En líneas generales este derecho se configura como un derecho que se ubica en un estadio posterior y diferente al del acceso por lo que su operatividad sólo queda limitada por la circunstancia de que la información en cuestión se encuentre sometida a algún tipo de restricción.

v) a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

El derecho a obtener copias de los documentos que obren en los correspondientes expedientes administrativos aparece expresamente identificado entre los derechos que contempla el propio art. 35 LPC. En el presente apartado lo que se prevé es su traslación al ámbito telemático configurando un deber de las Administraciones Públicas a facilitar copias telemáticas de los documentos que se encuentren en los expedientes administrativos a aquellos que, de acuerdo con las normas generales, tengan la condición de interesado por haber comparecido en el correspondiente procedimiento administrativo o iniciado el mismo como titulares de un derecho o un interés legítimo. Al tratarse de copias en formato electrónico resulta evidente que la LAE se dirige a una relación de origen telemático y que, por tanto, es por este procedimiento por el que se obtendrá la copia electrónica correspondiente lo que permite señalar que será el interesado el que ha manifestado, con carácter previo, su voluntad de articular la relación jurídica a través de este medio.

vi) A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente.

La conservación de la información, la custodia de los documentos y de los expedientes administrativos, constituye una preocupación por parte del legislador que subyace a lo largo de la LAE. Como señala PALOMAR OLMEDA (2008, 113) el desprecio por la información ha alcanzado, en términos históricos, a las reglas de su custodia y, como consecuencia de ello, al soporte tecnológico en el que debe producirse aquella custodia.

Que esta problemática surja ahora con la LAE constituye, sin duda alguna, un avance que conlleva la necesidad de completar el régimen de actuación administrativa con determinaciones concretas sobre los plazos en los que deben producirse, así como del formato que pueda resultar más adecuado para poder ejercitar este derecho. Por tanto, la finalidad perseguida esencialmente por este derecho es el aseguramiento durante aquel periodo del soporte en el que se produce el almacenamiento de tal manera que se garantice su recuperación y conservación a instancia del interesado.

vii) A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública.

Se reconoce mediante este apartado el derecho a la viabilidad técnica de la relación electrónica y para ello resulta necesario que sea viable, en términos de derechos relacionales, la obtención de medios de identificación electrónica necesarios para el ejercicio por estos medios de sus derechos. Como se ha advertido con anterioridad, el mecanismo empleado en este apartado parte de una concepción amplia que no se centra en los medios o formas concretas sino que alude al conjunto de las establecidas cuando las mismas cumplan los requisitos previstos y una determinación positiva que permite entender incluidas entre las mismas los mecanismos y dispositivos del DNI electrónico. Esta herramienta se convierte de esta manera en un mecanismo de relación obligatoria para las Administraciones Públicas, si bien de carácter voluntario para los ciudadanos que una vez que lo poseen tienen la libertad de relacionarse con la Administración por este medio o por cualquiera de los demás pero con la característica peculiar de que si deciden el establecimiento de la relación a que habilita el DNI electrónico deben ser aceptados de forma obligatoria y sin que puedan ser remitidos a otros tipos de firma electrónica.

viii) A la utilización de otros sistema de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas.

La LAE no reserva de forma expresa el tipo de relación a una firma o tipo de firma electrónica concreta sino que prevé la posibilidad de que se emplee cualquiera que cumpla con los requisitos de la citada norma por los ciudadanos. Así, al igual que destacábamos en el apartado anterior la utilización del DNI electrónico, en este se pone el acento sobre el derecho de los ciudadanos para emplear cualquier modalidad de firma electrónica que observe los requisitos establecidos en la legislación a tal efecto.

ix) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

La confidencialidad de los datos que figuran en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las que son titulares las Administraciones Públicas no deben ser formulados de una

manera tan amplia como lleva a cabo el presente apartado. Esta protección alcanza, fundamentalmente, a los datos de carácter personal sobre los que ya hemos centrado nuestra atención en páginas anteriores. Debe señalarse, no obstante, que lo que el precepto establece es que las Administraciones Públicas deben garantizar la seguridad y la confidencialidad, en los términos que determine la legislación indicada, de todos cuantos datos puedan obrar en manos de las Administraciones Públicas.

x) A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos.

El servicio efectivo, eficaz y real a los usuarios de los diferentes servicios públicos, en cuanto plasmación del servicio al interés general, determina que las Administraciones Públicas deban esforzarse por una actuación satisfactoria, económicamente viable y aceptable, en la forma de prestación.

Desde la Ciencia de la Administración se preconiza el trato al ciudadano como cliente, de lo que deriva, precisamente, la búsqueda de la calidad y la excelencia de los servicios. Para ello resulta necesario captar la percepción del servicio y de las demandas de los ciudadanos, a través de sistemas de seguimiento y evaluación, cartas de servicios donde se recogen entre otras cosas, los servicios prestados y los derechos de los usuarios, al tiempo que mecanismos de sistemas de reclamación y quejas. Estas corrientes, también confluyen, con las exigencias de simplificación administrativa y, jurídicamente, con el reconocimiento de la buena administración incluso configurada esta como derecho en algunos ámbitos.

El reconocimiento de este derecho tiene un componente simbólico más que el propio componente jurídico. El reconocimiento de la calidad como derecho subjetivo arrastra importantes problemas para la determinación de su contenido y alcance. No resulta fácil de prever cuándo podrá considerarse vulnerado dicho derecho. En tanto en cuanto se dan exigencias concretas para lograr la calidad en la Administración y, en concreto en la LAE, cabe pensar que siempre que pudiera considerarse afectado un ciudadano en su esfera de intereses por esta causa, podría acudirse a este derecho.

Una potencialidad de este derecho podría encajarse, en general, en el seno de procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto reforzaría la exigibilidad de la prestación de algunos servicios telemáticos asumidos por cada Administración y facilitarían reconocer la responsabilidad por el daño causado por su no adopción. Igualmente, este derecho puede adquirir singular predicamento de forma conjunta con la confianza legítima del ciudadano en la información pública, reforzando las posibilidades de éxito por reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños causado por errores, inexactitudes, falta de actualización de la información pública ofrecida al ciudadano por las Administraciones.

xi) A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

El derecho reconocido implica la opción de escoger aplicaciones o sistemas entre las que usen estándares abiertos o, en su caso, entre aquellas que sin serlo, sean de uso generalizado por los ciudadanos. Conviene señalar que, a diferencia del principio del art. 4.i) LAE, en el art. 6.2.k) LAE no se incluye la referencia «y de forma complementaria» de modo, que la posibilidad de usar estándares no abiertos se amplía. Para la interpretación de este derecho resulta necesario acudir al concepto de «estándar abierto» fijado en la letra k del Anexo de la LAE. Asimismo, hay que tener en cuenta

otros ámbitos de la LAE. Este derecho se relaciona con el principio de neutralidad tecnológica, según el cual, el uso de estándares abiertos así como, en su caso, de forma complementaria, estándares de uso generalizado tiene la finalidad de garantizar la independencia en la elección de las alternativas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. La exigencia de estos estándares abiertos o, al menos, de uso generalizado se reitera en el art. 10.5 LAE respecto de la publicación en sede electrónica de informaciones, servicios y transacciones. En esta línea en el art. 35.1 LAE se hace referencia a la necesidad de estos estándares para los modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede telemática. Finalmente, una vía de evitar la discriminación por razón de la elección tecnológica es una finalidad de las medidas de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa que han de adoptar las Administraciones Públicas, tal y como señalan los arts, 41 y ss. LAE.

La Administración debe ofrecer una cierta flexibilidad tecnológica para que el mayor número de ciudadanos pueda relacionarse con ella, pero ello tampoco puede suponer la obligación absoluta de adoptar las medidas técnicas que aseguren el acceso de todos los sistemas y aplicaciones disponibles teniendo que soportar la Administración el importante peso económico que ello conlleva.

3.3. DERECHOS EN RELACIÓN AL ESTABLECIMIENTO DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS.

Los derechos a los que se refiere este apartado se ubican en una fase preliminar, es decir, no vinculada a la utilización por los interesados del procedimiento en cuestión. Desde esta perspectiva puede señalarse que se trata de información en fase no formalizada cuya finalidad no puede considerarse estrictamente procedural sino de carácter fundamentalmente informativo y cuya principal finalidad es, por tanto, la de familiarizar a los ciudadanos con los servicios que prestan las Administraciones Públicas y las formas de empleo de los mismos.

En este apartado se alude a tres cuestiones fundamentales en relación con este tipo de derechos:

- i) Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su correcto ejercicio. Lo que se persigue es que los ciudadanos conozcan los procedimientos y los trámites dentro de los mismos que permiten acceder al respectivo servicio. El contenido informativo será, por tanto, de carácter generalista y situarán a los interesados ante lo que podría calificarse como las características generales del procedimiento en cuestión y de las reglas para su utilización.
- ii) Los datos de las autoridades competentes en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de las asociaciones y organizaciones profesionales relacionadas con las mismas.
- iii) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios y las vías de recurso en caso de litigio entre cualesquiera autoridades competentes, prestadores y destinatarios.

4. RÉGIMEN JURÍDICO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

La LAE diseña una nueva concepción al construir su regulación sobre la base del derecho de los ciudadanos a emplear las nuevas tecnologías como elemento de relación con las Administraciones Públicas y poder así ejercer sus derechos. Este punto de partida que sitúa al ciudadano y a sus derechos en el epicentro de todo el sistema, no sólo conlleva el establecimiento de un compromiso jurídico de incorporar las nuevas tecnologías de la información a la totalidad de las actuaciones administrativas, sino que, implica la consideración del ciudadano como portador de derechos de carácter prestacional que las Administraciones Públicas tienen el deber de satisfacer de forma efectiva.

Por estas razones, la progresiva utilización de comunicaciones telemáticas, abre la cuestión no ya de la adaptación de la denominada Administración electrónica a una nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, sino también el importante aspecto de la manera de adaptar sus formas de actuación y tramitación de los expedientes y, en general, adaptar los procedimientos a la nueva realidad que demandan las nuevas tecnologías.

El hecho de reconocer a los ciudadanos el derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas empleando las vías telemáticas, plantea una cuestión fundamental, que es la necesidad de definir claramente lo que constituye la sede electrónica con la que se establecen las relaciones y cuál va a ser los medios que faciliten el acceso de los ciudadanos a la Administración electrónica. A este particular, dedicaremos las siguientes páginas.

4.1. LA SEDE ELECTRÓNICA.

Una de las novedades de la LAE consiste en el establecimiento de un régimen jurídico específico para la oficina virtual de las Administraciones Públicas, que se ha denominado sede electrónica. A pesar de que el art. 10 de la LAE se refiere a ella como una «dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones», la realidad es que tal consideración resulta un tanto imprecisa. En efecto, la sede electrónica no es más que una prolongación de naturaleza virtual de las tradicionales oficinas administrativas de atención a los ciudadanos, servida por personal administrativo y a las cuales pueden dirigirse presencialmente, o a través de otros medios, los ciudadanos para solicitar cualquier tipo de información o realizar cualquier gestión administrativa.

Las principales diferencias entre ambas modalidades de oficinas administrativas radican, por un lado, en la automatización de la actuación que se lleva a cabo por medios telemáticos puesto que la atención al ciudadanos no recae, por lo menos de forma directa, en el personal al servicios de las Administraciones Públicas, sino en sistema de información, aplicaciones, servidores y otros medios informáticos; y, de otro lado, en que se ofrece la posibilidad de acceder a la información y los servicios administrativos más allá de las limitaciones propias de las oficinas presenciales que tienen un horario limitado, incluso llegando a cerrar los fines de semana y festivos.

Estos factores determinan que sea necesario abordar nuevos problemas y dificultades de naturaleza técnica y, en definitiva, debe llevarse a cabo una adaptación del régimen jurídico aplicable, de tal forma que tanto el principio de eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas como la posición jurídica del ciudadano no puedan verse afectadas por el empleo de las nuevas tecnologías. En este sentido, el art. 10 LAE fija una serie de requisitos que habrán de ser observados por las sedes electrónicas - seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad, interoperabilidad, identificación del titular, empleo de ciertos estándares_ y, al mismo tiempo, ha consagrado ciertos principios que tienen una vertiente esencialmente jurídica con la finalidad de alcanzar dichos objetivos -responsabilidad, integridad, veracidad, calidad y actualización de la información y los servicios-.

Por otro lado, debe señalarse que a pesar de que el art. 10 LAE define a la sede electrónica como una «dirección electrónica», esto no es del todo exacto y precisa de una aclaración de este concepto. En este sentido, puede afirmarse que si bien de una primera lectura de este precepto podría dar la impresión de que se identifican ambos conceptos -sede electrónica y dirección electrónica-, ello debe descartarse no sólo a raíz de una correcta comprensión del modo de funcionamiento de las tecnologías informáticas y, con carácter concreto Internet, sino de la propia regulación legal contenida en la LAE. Así, podría señalarse que, en principio, la sede electrónica consiste en una serie de páginas web alojadas en un servidor al que se puede acceder desde equipos remotos mediante la conexión a una dirección que viene representada por una URL bajo la forma `http://`. En consecuencia, como señala J. VALERO (2009, 237), la sede electrónica no puede consistir en una dirección, sino que, con mayor precisión, puede afirmarse que se encuentra accesible desde una dirección electrónica, a través de la cual y mediante el empleo de una red de telecomunicaciones se puede consultar la información y utilizar los servicios que allí se ofrecen. Incluso, puede darse el caso de que la sede electrónica fuera accesible a través de diversas direcciones o, que la misma estuviera integrada por diversas páginas web que, en apariencia, tengan un cierto grado de autonomía en cuanto a su administración y mantenimiento. Por ello es necesario que haya que acudir a los elementos de la definición legal para determinar cuándo nos encontramos realmente ante una sede electrónica.

Igual conclusión se desprende al examinar la definición legal de dirección electrónica prevista en el Anexo de la LAE que se refiere a la misma como «*el identificador de un equipo o sistema electrónico desde el que se provee de información o servicios en una red de comunicaciones*». En efecto, la dirección o puede identificarse con la sede en sí misma considerada puesto que, en consecuencia, no es más que la puerta de acceso a un servidor concreto donde se encuentran alojadas las páginas web cuya consulta a través de una red de telecomunicaciones permite obtener información o utilizar los servicios que las Administraciones Públicas pongan a disposición de los ciudadanos por estas vías telemáticas.

La titularidad de las sedes electrónicas ha de corresponder a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa, tal y como se deriva del art. 10 LAE, requisito que ha de interpretarse teniendo en cuenta el ámbito de aplicación establecido en el art. 2 LAE. Así, a los efectos de la LAE se entiende por Administraciones Públicas: la General del Estado, la de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como aquellas otras con personificación jurídico-pública vinculada o dependientes de las mismas. En relación con estas últimas, es necesario acudir a la regulación específica existente en cada uno de los ámbitos territoriales

correspondientes para concretar qué entidades presentan naturaleza públicas, si bien teniendo en cuenta que la regulación legal no se aplica a las actividades que desarrollen en régimen de Derecho privado, tal y como señala el art. 2.2 LAE.

Por lo que se refiere a su creación, el RD 1671/2009 señala en su art. 3.1 que los «órganos de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculantes o dependientes de la misma crearán sus sedes electrónicas» de conformidad con los requisitos establecidos en la citada norma. En este sentido, se deben crear mediante Orden Ministerial y debe aparecer publicada en el BOE, con un contenido mínimo que es el siguiente: a) ámbito de aplicación de la sede, que podrá ser la totalidad del Ministerio u organismo público, o uno o varios de sus órganos con rango, al menos de Dirección General; b) identificación de la dirección electrónica de referencia de la sede; c) identificación de su titular, así como del órgano u órganos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos en la misma; d) identificación de los canales de acceso a los servicios disponibles en la sede, con expresión, en su caso, de los teléfonos y oficinas a través de los cuales también puede accederse a los mismos; e) medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas; y, f) cualquier otra circunstancia que se considere conveniente para la correcta identificación de la sede y su fiabilidad.

Finalmente, se establece en el RD 1671/2009, un listado de los servicios que los ciudadanos encontrarán a su disposición en las sedes electrónicas, señalando el art. 6.2 el siguiente:

- a) relación de los servicios disponibles en la sede electrónica;
- b) carta de servicios y carta de servicios electrónicos;
- c) relación de los medios electrónicos a los que se refiere el art. 27.4 de la LAE;
- d) enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en caso resulten competentes;
- e) acceso, en su caso, al estado de tramitación del expediente;
- f) en su caso, publicación de los diarios o boletines;
- g) en su caso, publicación electrónica de actos y comunicaciones que deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica;
- h) verificación de los sellos electrónicos de los órganos u organismos públicos que abarque la sede;
- i) comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos u organismos públicos que abarca la sede que hayan sido autenticados mediante código seguro de verificación;
- j) indicación de la fecha y hora oficial.

4.2. LAS PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS EN BOLETINES OFICIALES.

El establecimiento de un artículo concreto -art. 11 LAE- dedicado a la publicación electrónica de los boletines oficiales resulta una novedad relativa no sólo por lo que respecta a la práctica generalización de los servicios digitales de dichos diarios sino, igualmente, porque existen relevantes antecedentes normativos, especialmente en el ámbito autonómico y local. A este respecto puede señalarse que, con carácter general, no existía hasta la aprobación de la LAE una previsión legal destinada a que los poderes públicos pusieran en marcha una edición digitalizada de los diarios oficiales, si bien al margen de algún caso aislado en el ámbito autonómico, el art. 9 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, ordenaba a las Diputaciones Provinciales que impulsaran el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la prestación del servicio del Boletín Oficial de la Provincia, debiendo quedar en todo caso garantizada la autenticidad de los documentos publicados.

No obstante, ha resultado común la existencia de una práctica consolidada tanto a nivel estatal como autonómico de ofrecer el acceso por medios telemáticos a los Diarios Oficiales a través de Internet, incluyendo con cierta frecuencia cláusulas de exoneración de responsabilidad, debido a la inexistencia de una previsión legal que avalara dichas prácticas y que, además pudiera cumplir con los requisitos derivados de la necesidad de ofrecer seguridad jurídica a los ciudadanos.

En la actualidad el art. 11.1 LAE señala que «*la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, órgano o entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que la Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa*». Debe señalarse que este precepto tiene carácter básico y, por tanto, resulta de aplicación a todas las Administraciones Públicas que editen una versión digital de su Boletín Oficial. Desde este prisma, llama la atención en primer lugar que el legislador básico no haya configurado una obligación dirigida a todas ellas de implantar una edición digital con plenas garantías jurídicas y técnicas, especialmente cuando la realidad demuestra que se trata de una práctica generalizada tanto en el ámbito autonómico como en el provincial, como no podía ser de otra manera, ya que supone un gran ahorro económico, así como tiene unas importantes consecuencias positivas desde la perspectiva medio ambiental el prescindir de la versión en papel. El carácter básico del art. 11.1 de la LAE determina que resulte de aplicación en todos los niveles territoriales, lo que constituye una de las principales novedades de la LAE en este ámbito.

Junto a esta previsión, el art. 11 contiene en su apartado segundo otra de similar contenido para el BOE, señalando que «*la publicación del Boletín Oficial del Estado en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables*».

Una cuestión problemática de la difusión electrónica de los boletines oficiales puede radicar en los aspectos concernientes al acceso a su contenido por parte de los ciudadanos y, en concreto del derecho que tienen reconocido los mismos a elegir el medio de sus relaciones con las Administraciones Públicas, establecido en el art. 6.2.a) LAE, en relación con el art. 8.1 LAE. En efecto, podría señalarse que la edición de los boletines oficiales únicamente en versión digital podría provocar que algunos ciudadanos

no pudieran acceder al contenido de las normas jurídicas y los actos administrativos publicados a través de esta vía. En este sentido, un fiel reflejo de esta situación lo encontramos en el BOE que, como se ha señalado, ya sólo tiene una edición digital y ha suprimido la edición en formato papel.

La respuesta a esta cuestión debe formularse necesariamente teniendo en cuenta la regulación general de la propia LAE por lo que se refiere a la posición jurídica de los ciudadanos. De este modo, resulta necesario advertir que no se configura un derecho específico que reconozca el derecho de acceso electrónico a las publicaciones oficiales, de tal forma que se deja en manos de cada Administración la decisión de ofrecer sus boletines oficiales sólo en versión digitalizada o, también el tradicional formato en papel. Sin embargo, el legislador sí que ha reconocido como una de las finalidades de la LAE la de facilitar el acceso por medios telemáticos de los ciudadanos a la información (art. 32. LAE) que debería aplicarse con mayor razón a los boletines oficiales, si bien como hemos señalado el art. 11 que es la previsión legal establecida por la LAE no soluciona esta problemática que puede suscitarse.

4.3. LAS PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS EN TABLONES O EDICTOS.

El art. 12 de la LAE establece que

«La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en el tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente».

Así pues, en primer lugar resulta necesario resaltar que la citada previsión legal de carácter básico contiene un importante grado de indeterminación por cuanto alude tanto a la posibilidad de no tener que acudir a la versión tradicional de los tablones como, en su caso, a la necesidad de hacerlo en función del alcance meramente complementario de la difusión empleando la sede electrónica. Si bien puede señalarse que hubiera sido más correcto una mayor concreción de las condiciones y requisitos en que puede tener lugar la publicación sustitutiva, la decisión se deja en manos del órgano administrativo creador del acto que se pretende difundir, a no ser que exista una concreta previsión normativa que establezca una regulación diferente.

Por otro lado, el art. 12 prevé que se sustituya el tablón de anuncios o edictos por la sede electrónica del organismo correspondiente. Como se acaba de advertir, cuando la publicación tiene lugar en sustitución de la notificación personal de acuerdo con lo previsto en el art. 59.5 LPC se ha de acudir a unos tablones concretos y determinados -los del Ayuntamiento o la oficina diplomática donde tuvo su último domicilio el interesado- de tal modo que la eficacia del acto administrativo quedaría condicionada a la efectiva difusión a través del medio previsto en la norma. Queda puesto de relieve la defectuosa técnica legislativa empleada por el legislador de la LAE ya que hubiera sido más correcto que más allá de reconocer la posibilidad de emplear medios telemáticos en la publicación electrónica del tablón de anuncios o edictos, el régimen general de publicación de los actos administrativos se hubiera adaptado a tal posibilidad y, por tanto, los requisitos generales contenidos en el art. 59.5 LPC deberían haberse modulado en función del medio de publicación utilizado. De la lectura del art. 12 surgen diversos interrogantes como ¿cuál es el organismo correspondiente en cuya sede electrónica ha de tener lugar la publicación sustitutiva?, ¿el que dictó el acto o el titu-

lar del tablón previsto legalmente?. Nos encontramos ante un problema de índole práctico por cuanto puede verse condicionada la eficacia del acto administrativo. Si bien hay que convenir que cuando se emplean los medios telemáticos, como Internet, la necesaria publicación en sede electrónica del Ayuntamiento correspondiente al último domicilio del interesado, pierde un tanto su razón de ser, lo cierto es que el art. 59.5 LPC resulta claro y, en consecuencia, debe respetarse estrictamente su previsión; sin perjuicio, de que adicionalmente el acto se publique en la sede electrónica de la Administración Pública o del órgano que lo haya dictado.

Otro problema derivado de la escueta redacción del art. 12 LAE despierta otras dudas acerca del lugar concreto donde ha de insertarse el acto que debe ser publicado. Como ya se ha señalado el art. 12 LAE se limita a indicar que tendrá lugar en la sede electrónica del organismo correspondiente, lo que sin duda suscita la cuestión relativa a si la publicación electrónica en el tablón de anuncios o edictos debe encontrarse ubicada en una sección específica de la sede electrónica con tal denominación o, por el contrario, bastaría con que la difusión se desarrollara en cualquier lugar de la misma sin mayores requisitos de carácter formal. Esta última posibilidad es la que parece desprenderse de la lectura de dicho precepto que no exige ninguna formalidad en cuanto al lugar en que ha de tener lugar la publicación.

5. LA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: EN ESPECIAL, LA INTEROPERABILIDAD DE APLICACIONES Y SISTEMAS.

El deber de colaboración entre las diversas Administraciones Públicas se configura como un principio necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, que debe ser observado por todas las Administraciones en el ejercicio de sus múltiples funciones. La implantación de la Administración electrónica por parte de todo el conjunto de Administraciones Públicas exige la concreta articulación de este deber y, en este sentido, la LAE dedica su Título IV a la cooperación entre administraciones para el impulso de la Administración electrónica. Al margen de las diversas fórmulas de cooperación, la LAE ha conferido un especial protagonismo al Comité Sectorial de Administración Electrónica, previsto en el art. 40 cuyo tenor literal señala lo siguiente:

«1. El Comité Sectorial de administración electrónica de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, es el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades que integran la Administración local en materia de administración electrónica.

2. El Comité Sectorial de la administración electrónica velará por el cumplimiento de los fines y principios establecidos en esta Ley, y en particular desarrollará las siguientes funciones:

a) Asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas.

b) Preparar planes programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España.

3. Cuando por razón de las materias tratadas resulte de interés podrá invitarse a las organizaciones, corporaciones o agentes sociales que se estime conveniente en cada caso a participar en las deliberaciones del comité sectorial».

Al margen de estos mecanismos de cooperación de carácter institucional, en el presente apartado queremos destacar un aspecto de la más alta relevancia de cara al desarrollo de la Administración electrónica que es la denominada interoperabilidad de sistemas y de aplicaciones. En concreto la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. La LAE reconoce el protagonismo de la interoperabilidad y se refiere a la misma como uno de los aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes y debe ser, en consecuencia, abordado por la regulación estatal. Así, el art. 41 de la LAE señala:

«Las Administraciones públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica».

Seguidamente, el art. 42.1 LAE crea el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) que comprenderá un conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad entre éstas y con los ciudadanos. El ENI debe ser lo suficientemente detallado como para que su cumplimiento permita la efectiva interoperabilidad entre las Administraciones públicas, pero a su vez tener una cierta flexibilidad para que éstas puedan desarrollar un modelo autónomo de Administración electrónica. De no ser así, el desarrollo de esta herramienta de cooperación interadministrativa podría tener un impacto negativo sobre la autonomía de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

El ENI ha sido desarrollado recientemente por el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. Esta norma persigue dar a los responsables de los proyectos y aplicaciones de administración electrónica las reglas que deben ser respetadas por los sistemas de información que desarrollen. De hecho todo apunta a que, a pesar de su carácter técnico, los criterios y recomendaciones incorporados en el ENI deben ser observados por todas las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus proyectos de administración electrónica. Así, por ejemplo, en el art. 3 de dicho RD se establecen los principios básicos que informan la interoperabilidad:

a) *La interoperabilidad como calidad integral*: que se deberá tener presente de forma integral desde la concepción de los servicios y sistemas y a lo largo de su ciclo de vida: planificación, diseño, adquisición, construcción, despliegue, explotación, publicación, conservación y acceso o interconexión con los mismos (art. 5 RD 4/2010)

b) *Carácter multidimensional de la interoperabilidad*: que se entenderá contemplando sus dimensiones organizativa, semántica y técnica. La cadena de interoperabi-

lidad se manifiesta en la práctica en los acuerdos entre las administraciones públicas, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de las Administraciones públicas de la documentación asociada y de otros objetos de información. Todo ello sin olvidar la dimensión temporal que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo (art. 6 RD 4/2010)

c) *Enfoque de soluciones multilaterales*: se favorecerá la aproximación multilateral de la interoperabilidad de forma que se puedan obtener las ventajas derivadas del escalado, de la aplicación de las arquitecturas modulares y multiplataforma, de compartir, de reutilizar y de colaborar.

En definitiva, el ENI atiende a todos aquellas cuestiones que conforman de manera global la interoperabilidad. En primer lugar, atiende a las dimensiones organizativa, semántica y técnica a las que alude el art. 41 de la LAE; en segundo lugar, se abordan los estándares que la LAE pone al servicio de la interoperabilidad así como la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas y del derecho de los ciudadanos a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas; en tercer lugar, se tratan las infraestructuras y los servicios comunes, elementos reconocidos de dinamización, simplificación y propagación de la interoperabilidad, a la vez que facilitadores de la relación multilateral; en cuarto lugar, se trata la reutilización aplicada a las aplicaciones de las Administraciones Públicas, de la documentación asociada y de otros objetos de información; por último, atiende a la conservación, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del tiempo, y que afecta de forma singular a los documentos electrónicos.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

6

Una de las manifestaciones más importantes de la incursión de las nuevas tecnologías en la actividad administrativa, se refleja, con especial énfasis, en la denominada actividad formalizada, esto es, en el procedimiento administrativo que puede entenderse como «el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin», y que constituye, igualmente, «el cauce jurídico necesario para garantía de los intereses de la Administración y de los particulares» (J. GONZALEZ PEREZ: 2000, 74). En este sentido se expresa la LPC, que ya en su Exposición de Motivos se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas. Esta previsión no supone un aspecto totalmente novedoso en la regulación del procedimiento administrativo, pues ya la anterior Ley de 1958 contenía algún precepto con el que se pretendía introducir aspectos de modernización en los trámites administrativos. Nos estamos refiriendo al art. 30 que establecía la racionalización de los trabajos burocráticos, respecto a los que establecía el deber de que fueran ejecutados con máquinas adecuadas («...se efectuarán...»), con el fin de conseguir la implantación progresiva de la «mecanización y automatismo en las oficinas públicas...», lo que reflejaba ya en esos años, una indudable preocupación por los avances tecnológicos aunque éstos no gozaran en aquel entonces del vertiginoso desarrollo que tienen hoy en día.

Como puede observarse ya latía una honda preocupación por la utilización de nuevas tecnologías por la Administración, si bien de una forma un tanto experimental. Por ello, aunque la LPC no es del todo novedosa en esta temática lo que sí hace es introducir por primera vez, de forma expresa, la utilización de la informática en el procedimiento administrativo, impulsando de manera decidida el uso de los ordenadores y las comunicaciones telemáticas, como los instrumentos adecuados para ser empleados, en su función instrumental, para conseguir una mayor agilización y flexibilidad de los procedimientos en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. De este modo la LPC supone un reconocimiento formal de una realidad que constituye un hecho en las relaciones en todos los ámbitos de nuestra sociedad: la utilización de la informática para el tratamiento automático de la información y el registro de datos en soportes magnéticos -u otros susceptibles de tratamiento automatizado-, así como el uso de la comunicación entre ordenadores -la telemática- como idónea para la agilización necesaria en cualquier tipo de actividad o procedimiento (M. A. DAVARA: 1993, 477).

Lo que hace realmente la LPC es configurar el marco normativo adecuado para dar validez jurídica a los procedimientos que progresivamente se vayan tramitando en soporte informático, en vez de en el tradicional soporte papel. Esta realidad lleva consigo un importante salto cualitativo, en las formas y usos habituales utilizados por los funcionarios a la hora de tramitar los diversos expedientes administrativos que tuvieran sobre su mesa, pues el uso de estos nuevos medios, especialmente los informáticos, supondrán un cambio sustancial en el actuar administrativo del siglo XXI.

La LPC distingue tres elementos que conviene diferenciar respecto a la introducción de nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo (OCHOA: 2000, 155):

- a) **Medios electrónicos:** en los que pueden incluirse cualesquiera que utilicen esa técnica como base o ayuda en el desarrollo de la actividad. Así, pueden ser considerados como medios electrónicos una microfilmación, una fotocopiadora, o un fax;
- b) **Medios informáticos:** son todos aquellos que hagan referencia al tratamiento informático de la información, es decir, el tratamiento integrado de la información en

forma automática, mediante el seguimiento de razonamientos lógicos, lineales y en forma simbólica, de la información y de los datos;

-c) Técnicas telemáticas: son aquellas que implican un procedimiento de transmisión de datos informáticos a través de la red telefónica mediante señales eléctricas debidamente tratadas. De esta forma, se puede establecer un diálogo entre equipos informáticos, que permite la transmisión de datos o información entre ellos, para lo cual es necesario establecer una unión -física y lógica- de los equipos.

Una vez delimitado qué es lo que debe entenderse comprendido bajo cada una de estas fórmulas previstas en la LPC, debe destacarse que, en la actualidad, la LAE constituye el nuevo marco jurídico que regula el procedimiento electrónico, quedando derogado expresamente la parca regulación que contenía la LPC, con excepción de algunos principios generales que hemos señalado. En este sentido la Disposición Derogatoria Única de la LAE establece lo siguiente:

«1. Quedan derogados los siguientes preceptos de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: apartado número 9 del artículo 38, apartados números 2, 3 y 4 del artículo 45, apartado número 3 del artículo 59 y la disposición adicional octava.

2. Asimismo, quedan derogadas las normas de igual o inferior rango en cuanto contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley».

1. GARANTÍAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO.

La introducción de medios informáticos en el procedimiento administrativo conllevó, la reforma de diversos aspectos del mismo, así como de la propia organización administrativa, como hemos tenido ocasión de comprobar con anterioridad. Sin embargo, estos cambios no suponen una alteración de los principios esenciales en los que se basa la actividad formalizada de la Administración o de las garantías que la misma ofrece a los ciudadanos, pues como acertadamente señala OCHOA (2000, 156), el procedimiento administrativo se mantiene como garantía de la actividad administrativa, por lo que sólo puede hablarse con propiedad de la mutación de algunos de sus aspectos, pues la LPC y la LAE lo que hacen es digitalizar esta actividad administrativa, permitiendo otras vías o soportes de información y comunicación dentro del procedimiento, por lo que la garantía de la actividad formal no se ve cuestionada, sino tan solo transmutada.

Así, por ejemplo, son constantes las referencias que hace la LPC referidas a las garantías que debe tener el uso de estos medios en el procedimiento administrativo. En primer lugar el art. 45.1 LPC parte de la cláusula general de permitir el empleo de los medios informáticos, para a continuación añadir que éstos se harán *«con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes»*. Parece, por tanto, que no siempre va a ser posible la introducción de nuevas tecnologías en la tramitación de los procedimientos administrativos, sino que aquéllas estarán sujetas a una serie de requisitos y formalidades que las hagan compatibles con los

principios generales que informan toda actividad formalizada de la Administración, tal y como se prevé en la LAE. En este sentido, la LFE establece respecto al empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas que estas «*podrán establecer condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los procedimientos*», añadiendo que «*dichas condiciones podrán incluir, entre otras, la imposición de fechas electrónicas sobre los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo*» (art. 4.1). Conviene añadir, no obstante, que el legislador consciente de que la introducción de excesivos límites a la implantación de las nuevas tecnologías podría producir un efecto pernicioso sobre lo que se ha denominada la Administración Electrónica, advierte en el apartado segundo del art. 1 LFE que estas condiciones «*serán objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuando intervengan distintas Administraciones públicas nacionales o del Espacio Económico Europeo*».

Además, respecto a la posibilidad de que sean empleados por los ciudadanos, se alude a la cuestión de la compatibilidad con los propios medios de que dispongan las Administraciones Públicas para señalar que en este supuesto los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos con respeto de las garantías y requisitos previos en cada procedimiento. Por lo tanto, serán las propias Administraciones las que fijen las características de esta compatibilidad, ya que no parece lógico exigir a las Administraciones Públicas que admitan cualquier tipo de soporte informático, para que los ciudadanos se puedan relacionar con ellas por cualquier sistema y con cualquier lenguaje, teniendo que soportar la Administración el importante peso económico que ello conlleva.

Por esta razón, la Administración debe ofrecer una cierta flexibilidad tecnológica que permita al mayor número de ciudadanos relacionarse con ella por medios informáticos, a la que vez que tiene la obligación de hacer pública la forma de poder acceder a la misma en beneficio de que la comunicación pueda ser realmente efectiva.

1.1. REGLAS GENERALES.

Como regla general el art. 33.1 de la LAE establece que

«*La gestión electrónica de la actividad administrativa respetará la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública, órgano o entidad que la tenga atribuida y el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulen la correspondiente actividad. A estos efectos, y en todo caso bajo criterios de simplificación administrativa, se impulsará la aplicación de medios electrónicos a los procesos de trabajo y la gestión en los procedimientos y de la actuación administrativa*»;

para, a continuación, al lado de esta regla de marcado contenido jurídico se prevea en el apartado segundo de dicho precepto una configuración adicional, de carácter programático, que lo que persigue es llevar una cierta lógica organizativa a las Administraciones señalando que

«*en la aplicación de medios electrónicos a la actividad administrativa se considerará la adecuada dotación de recursos y medios materiales al personal que vaya a utilizarlos, así como la necesaria formación acerca de su utilización*».

De otro lado, la LAE supone un claro intento de avanzar en la simplificación administrativa y procedural de ahí que considere que, precisamente, la mutación de los procedimientos en telemáticos pueda ser un buen momento para el plantearse cambios en los trámites administrativos existentes de cara a la simplificación de los mismos. Así, es significativa la redacción del art. 34 de la LAE que establece:

«La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de una análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos:

- a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.*
- b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.*
- c) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas».*

1.2. REGLAS ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En el presente epígrafe trataremos de dar unas breves pinceladas sobre cómo la LAE ha establecido una serie de aspectos generales que deben tenerse en cuenta a la hora de tramitar un procedimiento electrónico, ya que el análisis detenido de los puntos que resultan fundamentales de cara a la progresiva implantación de la Administración electrónica serán estudiados en los apartados siguientes.

La primera determinación que hace la LAE sobre esta problemática y que sirve de epicentro de todo el sistema la encontramos en su art. 39 cuyo tenor literal dice:

«En caso de actuación automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría de sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación».

De este modo se prevé un doble deber de identificación, por un lado el del órgano al que corresponde la determinación de las condiciones técnicas básicas que habiliten el empleo de los mecanismos telemáticos; y de otro, el órgano que resulta responsable a efectos de la posible impugnación de la resolución dictada. Ambos elementos se configuran como las garantías formales de la actuación administrativa desarrollada telemáticamente. El conjunto de estas actuaciones persigue como finalidad el poder asegurar el funcionamiento administrativo y el ejercicio de la competencia por parte del órgano que la tiene atribuida.

Respecto a la iniciación del procedimiento, prevista en el art. 35 de la LAE, su apartado primero advierte que *«la iniciación de un procedimiento administrativo a solicitud del interesado por medios electrónicos requerirá la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede elec-*

trónica que deberán ser accesibles sin otras restricciones tecnológicas que las estrictamente derivadas de la utilización de estándares en los términos establecidos en el apartado i) del artículo 4 y criterios de comunicación y seguridad aplicables de acuerdo con las normas y protocolos nacionales e internacionales». Desde esta perspectiva puede afirmarse que no existe en la norma más limitaciones para la utilización de este tipo de medios que el cumplimiento de las normas y protocolos en este ámbito material. De ello se desprende una obligación para las Administraciones públicas que es la de tener que aportar modelos o sistemas informáticos de acceso a los procedimientos.

A continuación y en relación con la posibilidad de aportar copias, la LAE señala que «los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada», con el fin de poder garantizar el elemento necesario de seguridad en este tipo de comunicaciones. La Administración puede, no obstante, solicitar del correspondiente archivo el cotejo de las copias aportadas por el ciudadano. En el supuesto de imposibilidad de practicar dicho cotejo y, con carácter excepcional, podrá requerir al interesado la exhibición del documento o de la información original, con lo que se pierde en este caso la esencia de la gestión telemática de esta fase del procedimiento que es la de no tener que acudir físicamente al órgano administrativo.

Finalmente, respecto a los aspectos relacionados con la iniciación del procedimiento, el apartado tercero del art. 35 LAE señala que «con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete».

Por lo que se refiere a la instrucción del procedimiento, puede señalarse que el art. 36 LAE contiene una serie de prescripciones que persiguen asegurar la operatividad real del procedimiento cuando el mismo se realiza mediante el empleo de medios telemáticos. En concreto establece en su apartado primero que «las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción por medios electrónicos de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos, así como la tramitación ordenada de los expedientes y facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos». Se establecen, por tanto, una serie de deberes que han de cumplir las aplicaciones informáticas que utilicen las Administraciones Públicas, que tratan de garantizar los requisitos que tradicionalmente conforman un procedimiento administrativo: competencia, identificación del órgano actuante y el cumplimiento de los plazos en que deben resolverse los mismos.

Junto a estas especificaciones de carácter general se prevé en el art. 36 LAE una determinación referida en concreto a los sistemas internos de comunicación para señalar que la utilización de los mismos en el marco de un procedimiento administrativo exige que se cumplan los requisitos previstos a lo largo de la LAE.

Finalmente, por lo que se refiere a la terminación del procedimiento, el art. 38 LAE establece la obligatoriedad de que se garantice la identidad del órgano competente mediante el empleo de alguno de los instrumentos de firma electrónica regulados en la LAE.

2. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO: EN CONCRETO, EL DERECHO DE ACCESO A ARCHIVOS Y REGISTROS.

La LPC regula, con carácter general, en su art. 35.h) el derecho que tienen todos los ciudadanos «*al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes*». Se trata de un derecho de configuración legal, como ha señalado A. EMBID (1996, 88), que confiere no sólo un derecho subjetivo a los ciudadanos, sino también un principio objetivo de comportamiento de la Administración Pública. Así, se puede deducir del precepto del que trae causa, el art. 105.b) de nuestra Constitución que dispone que la Ley regulará «*b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*».

2.1. LA INCIDENCIA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL DERECHO DE ACCESO A ARCHIVOS Y REGISTROS.

Estas previsiones genéricas de la LPC han sido desarrolladas posteriormente por sus artículos 37 «*Derecho de acceso a archivos y registros*» y 38 «*Registros*» que determinan específicamente el ámbito y la forma en que pueden ejercitarse estos derechos. En primer lugar, respecto al acceso a archivos el art. 37.1 LPC señala que «*los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen, o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud*». No obstante, de la lectura completa de dicho precepto, se derivan dos observaciones que es preciso destacar (A. PALOMAR OLMEDA: 1995, 372): en primer lugar, el derecho de acceso debe ser ejercitado por los ciudadanos de forma que no se vea afectada la eficacia del normal funcionamiento de los servicios públicos (37.7); y, en segundo lugar, el derecho de acceso conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la propia Administración (37.8); precepto que debe ser completado con lo dispuesto en los artículos 45.5 y 46 de la propia LPC, sobre los que nos detendremos a continuación para examinar su contenido.

Lo relevante, por tanto, para nuestro estudio se centra en analizar qué ocurre si el ejercicio del derecho a la obtención de copias de documentos que se encuentren en poder de las Administraciones Públicas, por parte de un ciudadano, se realiza mediante el uso de las técnicas informáticas. Por un lado, habrá que responder a la pregunta acerca de si la LPC permite esta posibilidad y, por otro, será necesario examinar cuáles son los requisitos que deberán observarse por los ciudadanos que utilicen un soporte informático en vez del tradicional soporte papel.

Respecto a la primera cuestión, la respuesta debe ser positiva, pues así se deduce de la lectura del art. 45.5 LPC cuando establece que los «*documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia del documento original...*. Además, deberán observarse unos requisitos adicionales para que sea válida

este tipo de técnica, esto es, tendrá que quedar garantizada la autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado. Esta exigencia resulta del todo lógica, pues el problema esencial del uso de los medios informáticos se centra en cómo garantizar que el ciudadano que se comunica mediante estas técnicas con la Administración es realmente quien manifiesta ser, y cómo queda clara tanto la autenticidad de la voluntad que se formula con la petición, como el contenido de ésta.

En términos parecidos recoge estas exigencias el art. 9.2 del RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, señalando que la copia auténtica podrá consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, debiendo constar la «*acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y organismo que la expide y la persona responsable de tal expedición*». De ello debe concluirse que siempre que sea posible la acreditación de estos elementos en soporte informático no debería haber ningún impedimento al uso de las nuevas tecnologías para el ejercicio de estos derechos, por lo que el problema se traslada a comprobar si los medios informáticos nos permiten cumplir con estas garantías de seguridad en la expedición de la copia por la Administración competente y en su recepción por el interesado, a estos aspectos me referiré más adelante.

2.2. DELIMITACIÓN DE LO QUE CONSTITUYE UN REGISTRO ELECTRÓNICO.

La LAE no ofrece una definición concreta de lo que se entiende por «*registro electrónico*», como sería deseable teniendo en cuenta que lo que se había ido desarrollando al amparo del ahora derogado art. 38.9 LPC eran «*registros telemáticos*», Ni una ni otra Ley contienen un concepto legal de los referidos registros y nos tendremos que contentar con lo que en su Disposición Transitoria, la LAE aclare que «*los registros telemáticos existentes a la entrada en vigor de la presente Ley serán considerados registros electrónicos regulándose por lo dispuesto en los arts. 24, 25 y 26 de esta Ley*».

Un registro electrónico es un registro administrativo, esto es, un órgano administrativo (puesto que conforme a lo dispuesto en la LOFAGE sus funciones tienen efectos jurídicos frente a terceros) cuya función principal se resume en la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. En cuanto a la clasificación de los registros administrativos del art. 38 LPC en generales y auxiliares, la LAE no se pronuncia sobre la que ha de corresponder a los registros electrónicos, sin que haya impedimento legal para que puedan tener una u otra consideración. Con anterioridad a la LAE, la experiencia más generalizada ha sido la de creación de registros telemáticos auxiliares, pero también puede darse cuenta de la creación de otros de carácter general.

En cuanto al carácter voluntario u obligatorio del uso de los registros electrónicos, nada indica la LAE al respecto de forma directa. No obstante, en el art. 6 encontramos que la posibilidad de relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos, se reconoce al administrado como un derecho subjetivo, ya sea para «*obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos*

Es claro, por tanto, que la mera

creación de registros electrónicos por una Administración implica, por sí misma, la obligación de utilizarlos para aquellas personas que deseen relacionarse por estos medios con las Administraciones Públicas.

Una novedad digna de resaltarse es el mandato del art. 24.1 LAE para la creación de registros electrónicos. De la mera habilitación para su creación discrecional que contenía el art. 38.9 LPC («se podrán crear registros telemáticos»), se pasa a señalar la preceptiva creación de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones en todas las Administraciones Públicas, entendiendo por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que forman parte de la Administración local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas (art. 2.1.a LAE).

Es más, la creación se diría que se configura como una auténtica obligación de las Administraciones Públicas, puesto que el art. 6 LAE reconoce a los ciudadanos el derecho a utilizar medios electrónicos para ejercer, entre otros, el derecho de acceso a los registros previsto en el art. 35.h) LPC.

Con ello el derecho subjetivo de los particulares a optar por presentar sus escritos en registros electrónicos pierde buena parte de su consistencia, reduciéndose, en la práctica, al derecho a elegir una vez la Administración le haya creado de forma real la alternativa entre registro presencial y registro electrónico. Hoy por hoy, el incumplimiento de este tipo de previsiones legales carece de posible fiscalización efectiva.

De la pura discrecionalidad en la creación de registros electrónicos se pasa a la obligación programática de dotarse de los mismos. Del art. 45 LPC al art. 24.1 LAE hay un paso: un pequeño paso para la Ley, que pretende llegar a ser un gran, salto para las Administraciones Públicas, en su evolución hacia la implantación de lo que se ha venido en denominar «administración electrónica» (M.D. REGO: 2009, 373).

3. LAS NOTIFICACIONES POR MEDIOS TELEMÁTICOS.

Puede afirmarse que la finalidad de la notificación es dar a conocer un acto o resolución administrativa. No obstante, ese dar a conocer no debe ser entendido en un sentido estrictamente literal, hasta sus últimas consecuencias, de tal forma que la actuación administrativa formalizada no pueda continuar hasta que no se comprueba que el acto ha llegado materialmente a conocimiento de los interesados. De ser así, ello podría conllevar una paralización de la actuación administrativa, en perjuicio del interés general y, en última instancia, equivaldría a dejar el desarrollo de la misma a la voluntad de los ciudadanos. A ello se añade la imposibilidad material de garantizar la notificación como puesta en conocimiento efectiva en todos los casos. Por ello, el ordenamiento jurídico no busca tanto que la resolución administrativa llegue materialmente a conocimiento del interesado como que se cumplan una serie de condiciones en la práctica de la notificación que hagan suponer, en circunstancias normales, que el acto llegará a su conocimiento.

Ello pone de manifiesto que en las notificaciones administrativas la forma interesa «*no como ritual sin sentido, sino como medio para garantizar unas condiciones mínimas en la práctica de la notificación, cumplidas las cuales el acto se entienda notificado, sin*

necesidad de constatar, en cuanto al fondo, que el mismo ha sido conocido efectivamente por el administrado» (I. DELGADO: 2009, 53).

Por este motivo, la notificación se configura como una obligación de carácter formal, que debe seguir unas formalidades para entenderse correctamente practicada con efectos materiales sobre el interesado, en tanto que le pone en su conocimiento un acto administrativo que le afecta a su esfera jurídica. En definitiva, puede afirmarse que la notificación administrativa es una actuación de obligado cumplimiento por parte de la Administración que pretende poner un acto o resolución administrativa en conocimiento de la persona o personas afectadas por la misma, cuya práctica ha de seguir una serie de formalidades y condiciones impuestas *ex lege*, cumplidas las mismas, se entiende plenamente realizada y el acto o resolución objeto de notificación comienza a surtir plenos efectos.

El régimen de la notificación mediante el empleo de las nuevas tecnologías nos departa una nueva problemática derivada, esencialmente, del uso de los medios telemáticos, que vamos a examinar a lo largo del presente epígrafe. En un primer lugar, con carácter previo al estudio de los contenidos de la LAE sobre este particular, resulta necesario abordar una serie de consideraciones generales sobre las ventajas e inconvenientes que presentan este tipo de notificaciones electrónicas.

En primer lugar, puede afirmarse que uno de los principales inconvenientes que se derivan del empleo de las nuevas tecnologías es la escasa familiarización de los ciudadanos con este medio que, además exige un mayor esfuerzo de los mismos a la hora de recibir notificaciones, en tanto en cuanto, deberá acceder con cierta periodicidad a un buzón electrónico que no suele emplear en sus comunicaciones ordinarias, a diferencia de lo que ocurre con el tradicional buzón postal que todos los ciudadanos tienen en su domicilio.

Otros inconvenientes residen en los problemas de seguridad que se planteaban inicialmente y que, en la actualidad se van resolviendo con las nuevas aplicaciones y sistemas informáticos, de tal manera que hoy en día es posible afirmar que las notificaciones electrónicas son seguras gracias a la combinación de avanzados programas y aplicaciones, así como del empleo de la firma electrónica. Una muestra de la progresiva superación de este tipo de barreras lo constituye la reciente aprobación del RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica cuya finalidad fundamental es la creación de las condiciones necesarias de confianza en el uso de los medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos, que permitan a los ciudadanos y a las Administraciones Públicas, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de esos medios.

Entre las ventajas, se encuentra el hecho de que se eliminan los múltiples problemas que se planteaban en relación con la presencia del destinatario en el domicilio; además la notificación puede ser realizada en cualquier momento, con independencia del día y de la hora, y conlleva una mayor simultaneidad entre la emanación del acto y el conocimiento de su contenido por parte del administrado.

En definitiva, no se trata de plantear una inconsistente antítesis entre la seguridad y la eficacia sino de adaptar a la nueva realidad social las necesarias garantías que tradicionalmente ha ido consagrando el Derecho Administrativo, facilitando incluso el ejer-

cicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones por medio del uso de las nuevas tecnologías que, de esta forma, podrán convertirse en un importante mecanismos garantizador en sí mismas consideradas (VALERO TORRIJOS: 2009, 2955).

3.1. LA ELECCIÓN DEL MEDIO DE NOTIFICACIÓN POR PARTE DE LOS CIUDADANOS

El art. 28.1 LAE establece que «*para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27.6 (que hay sido establecida como obligatoria)*». En idénticos términos se expresa el art. 36.1 del RD 1671/2009 a la hora de prever los aspectos relacionados con la elección del medio de notificación.

El primer interrogante que surge de la lectura de dichos preceptos gira en torno a la posibilidad o no de configurar la notificación electrónica como un derecho subjetivo pleno, que por lo tanto conllevaría aparejado una obligación de la Administración por hacerlo efectivo; o, por el contrario, se trata simplemente del mero reconocimiento de la posibilidad de que gozan los ciudadanos de establecer una dirección electrónica a efectos de notificaciones, sin que la Administración se vea obligada a practicar en ella la notificación del acto.

Esta problemática encierra en sí misma un doble problema que se puede ver aumentado al tener que distinguir entre los procedimientos iniciados de oficio y los procedimientos iniciados a instancia del interesado. El primer problema radica en comprobar si existe o no una obligación para toda la Administración de disponer de medios telemáticos para el ejercicio de la actividad administrativa, aspecto esencial y previo para examinar a continuación si el ciudadano puede elegir estos medios de notificación electrónica.

Respecto a la primera cuestión debe señalarse desde un primer momento que la LAE reconoce en el catálogo de derechos que desarrolla en su art. 6 el derecho a relacionarse con las *Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos*. Los elementos que conforman este derecho, como ya se examinó, son tres: voluntariedad, posibilidad de revocación y configuración como obligación en determinados casos.

En este sentido, el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones empleando las nuevas tecnologías es un derecho de ejercicio voluntario, como se desprende del art. 27 LAE y 36 del RD 1671/2009. Corresponde a los ciudadanos la opción por este tipo de instrumentos o los medios convencionales a la hora de realizar un trámite concreto o seguir un procedimiento administrativo. Además esta opción puede ejercitarse en cualquier fase del mismo. De este modo, la implantación de la Administración electrónica no conlleva unos efectos negativos para aquellos ciudadanos que no deseen utilizar los medios telemáticos, pudiendo seguir realizando las actuaciones ante la Administración por medio de las fórmulas convencionales. No obstante, y debido a la importancia que se le quiere otorgar al empleo de estos medios, la LAE (arts. 22 y 23) ofrece a los ciudadanos que no puedan utilizar estos medios, por cualquier causa (desconocimientos, falta de medios técnicos, etc) la posibilidad de acceder a los servicios de la Administración electrónica a través de funcionarios públicos o de representantes.

Igualmente, se prevé en el art. 28.4 LAE y en el 37.1 RD 1671/2009 la posibilidad de revocar en cualquier momento su opción por los medios telemáticos pasando a los medios convencionales. Dicen así:

«Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá requerir al órgano correspondiente que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios electrónicos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, excepto en los casos previstos en el artículo 27.6 de la presente Ley».

Por lo tanto, en un procedimiento iniciado mediante solicitud telemática presentada en registro electrónico puede terminarse mediante un acto en papel notificado por correo postal convencional si el ciudadano así lo decide. Es lo que se ha denominado intermodalidad procedural, que se entiende como la posibilidad de cambiar de medios electrónicos a convencionales, y viceversa, a lo largo de la tramitación del procedimiento.

La excepción a la regla de la voluntariedad se encuentra en aquellos casos en que una norma con rango de Ley establezca obligatoriamente el empleo de medios no telemáticos, como señala el art. 27.1 LAE. No obstante, esta posibilidad debe ser interpretada en un sentido restrictivo pues supone limitar y condicionar el ejercicio de un derecho otorgado por la propia LAE.

En definitiva, puede señalarse de lo expuesto que existe la obligación por parte de la Administración de habilitar los medios electrónicos necesarios para que los ciudadanos puedan hacer uso de los mismos en sus relaciones con aquélla de tal modo que pueda verse realizado efectivamente su derecho a relacionarse mediante este tipo de medios.

3.2. LA OBLIGACIÓN DEL ADMINISTRADO DE COMUNICARSE CON LAS ADMINISTRACIONES POR MEDIOS TELEMÁTICOS.

La excepción a la regla general viene determinada por la previsión del art. 27.6 LAE que dice:

«(...) las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos».

Parece que esta opción del legislador tiene como finalidad que aquellas empresas o sociedades que por su dimensión y volumen de trabajo se les presuma una serie de medios tecnológicos en el quehacer cotidiano de sus funciones, empleen, igualmente, los mismos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, siempre y cuando concurra el requisito de la garantía de acceso a los medios telemáticos. No obstante, la invocación normativa de esta posibilidad debe hacerse con cierta prudencia, debido a que no todas las empresas o sociedades u organizaciones disponen de los mismos medios telemáticos, por lo que debe entenderse que si éstas carecen de las tecnolo-

gías necesarias, no podrían ser obligadas a emplear estos medios en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Así, lo ha entendido el TSJ de Castilla y León que ha anulado el art. 5.1 de la Orden EYE/880/2008, de 30 de mayo, por la que se crea el Registro de Empresas Acreditadas en el Sector de la Construcción. Este precepto imponía a todos los empresarios del sector de la construcción la inscripción obligatoria por vía telemática en el Registro citado a través de la página web de la Junta de Castilla y León, en base a la aplicación del art. 27.6 LAE. El TSJ, sin embargo, consideró erróneo el argumento de la Junta de Castilla y León porque se olvidaba de que parte de las empresas dedicadas a la construcción son trabajadores autónomos. Al respecto, estimó que «*no puede establecerse como derecho indubitable que todas las empresas que intervienen en el sector, absolutamente todas, tienen de antemano garantizado el acceso y la disponibilidad de los medios tecnológicos precisos para realizar la comunicación de esta forma*». Recalcó, a su vez que «*la posibilidad de establecer de forma obligatoria la comunicación telemática es excepcional*», por lo que si hay dudas interpretativas respecto a lo dispuesto en la LAE éstas «*habrán de ser resueltas en el sentido de poder otorgar el poder de elección del medio a los interesados*».

3.3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES TELEMÁTICAS.

El hecho de que las garantías y requisitos esenciales de las notificaciones telemáticas sean los mismos que se exigen en el supuesto de las convencionales no significa necesariamente que el régimen jurídico sea necesariamente el mismo. Al respecto, debe señalarse que las notificaciones electrónicas poseen un régimen jurídico específico que se centra en cinco aspectos, derivados de las cinco distinciones que impuso en su momento el art. 59.3 LPC respecto del régimen general de las notificaciones convencionales y que reitera el art. 28 LAE: necesidad de elección del medio de notificación; lugar en que debe practicarse la notificación; momento en que se entiende practicada; régimen de la notificación infructuosa; y régimen de rechazo de la notificación. A su estudio dedicaremos las siguientes páginas.

A) LUGAR DE LA NOTIFICACIÓN.

Una de las novedades del art. 28 LAE respecto del derogado art 59.3 LPC es la relativa al lugar en el que se puede practicar la notificación por medios telemáticos. Así, el segundo apartado del art. 59.2 LPC establece con carácter general que «*la notificación se practicará en el lugar que éste (el ciudadano) haya señalado a tal efecto en la solicitud*». Lugar que puede ser cualquiera, en principio.

En el caso de las notificaciones electrónicas, como ya se ha examinado con anterioridad, se vuelve a reiterar la necesidad de señalar algún medio electrónico como preferente o, al menos, a consentir su utilización, si bien no se delimita que debe entenderse por medio electrónico y, por tanto, deja un amplio margen de libertad de actuación permitiendo la implantación de diferentes sistemas de notificación electrónica.

El RD 1671/2009 ha intentado delimitar el lugar que puede ser escogido para la práctica de la notificación señalando en su art. 35.2 lo siguiente:

«La práctica de las notificaciones por medios electrónicos podrá efectuarse, de alguna de las formas siguientes:

- a) Mediante la dirección electrónica habilitada en la forma regulada en el artículo 38 de este Real Decreto;
- b) Mediante sistemas de correo electrónico con acuse de recibo que deje constancia de la recepción en la forma regulada en el artículo 39 de este Real Decreto;
- c) Mediante comparecencia electrónica en la sede en la forma regulada en el artículo 40 de este Real Decreto;
- d) Otros medios de notificación electrónica que puedan establecerse, siempre que quede constancia de la recepción por el interesado en el plazo y en las condiciones que se establezcan en su regulación específica».

Respecto a la dirección electrónica habilitada el art. 38 del RD 1671/2009, establece que la misma será válida siempre que se cumpla, al menos, uno de los siguientes elementos: a) acreditación de la fecha y hora en que se produce la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, b) posibilitar el acceso permanente de los interesados a la dirección electrónica correspondiente, a través de una sede electrónica o de cualquier otro modo, c) acreditación de la fecha y hora de acceso a su contenido, y d) poseer mecanismos de autenticación para garantizar la exclusividad de su uso y la identidad del usuario.

El Ministerio de Presidencia deberá crear un sistema de dirección electrónica habilitada para la práctica de esta modalidad de notificaciones que deberá quedar a disposición de todos los órganos y organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado que no dispongan de sistemas de notificación propios.

En cuanto a la notificación mediante recepción en una dirección de correo electrónico se establece esta posibilidad siempre que se pueda generar automáticamente y con independencia de la voluntad del destinatario un acuse de recibo que deje constancia de su recepción y que se origine en el momento del acceso al contenido de la notificación.

Por último, respecto a la posibilidad de la notificación por comparecencia electrónica, que consiste en el acceso por el administrado, debidamente identificado, al contenido de la actuación administrativa correspondiente a través de una sede electrónica, se establecen dos condiciones para su empleo: a) con carácter previo al acceso a su contenido, el administrado deberá visualizar un aviso del carácter de notificación de la actuación administrativa que tendrá dicho acceso, y b) el sistema de información correspondiente deberá dejar constancia de dicho acceso con indicación de fecha y hora.

B) TIEMPO DE LA NOTIFICACIÓN.

En este apartado se van a examinar dos cuestiones profundamente relacionadas entre sí como son la obligación de notificar en un tiempo determinado y el momento en que se debe entender recibida la notificación electrónica.

El primer punto se encuentra recogido en los dos primeros apartados del art. 58 LPC que precisan que

«se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses (...) dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado».

Esta obligación es de aplicación tanto al régimen de las notificaciones electrónicas como a las convencionales, y, por ende, el incumplimiento de las mismas constituye un vicio no invalidante, de acuerdo con lo previsto en el art. 63.3 LPC. La única peculiaridad radica en que, dado que los plazos para recurrir el acto objeto de la notificación comienzan a contar desde el momento en que se notifican, por la forma en que está configurado el régimen de rechazo, los diez días que deben transcurrir desde el depósito del mensaje en el buzón electrónico para entender rechazada la notificación deben ser tomados en consideración a estos efectos.

Por lo que se refiere al segundo punto objeto de nuestro estudio, debe recordarse que el momento en que se debe entender practicada la notificación en el sistema convencional coincide con el momento en que ésta es recibida por el ciudadano. Efectivamente, la recepción física es el elemento que convierte el intento de notificación en notificación practicada. Sin embargo, respecto a las notificaciones electrónicas, se entiende que la notificación es eficaz no cuando se deposita el mensaje electrónico en la dirección electrónica ni cuando se pone a disposición del destinatario en una página web, sino cuando se accede a su contenido.

Así se desprende de la lectura del art. 28.2 LAE que señala:

«El sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales».

Igualmente el RD 1671/2009, establece en su art. 36.6, respecto a la práctica de la notificación que

«se entenderá consentida la práctica de la notificación por medios electrónicos respecto de una determinada actuación administrativa cuando, tras haber sido realizada por una de las formas validamente reconocidas para ello, el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación. La notificación surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice dichas actuaciones»

De este modo, la LAE y su reglamento de desarrollo introducen un importante cambio en el tradicional sistema de notificación cuando se empleen los medios electrónicos, ya que se dejaría en manos del ciudadano la determinación del día que surten los efectos de la actuación administrativa, puesto que bastaría con acceder al lugar que ha elegido como medio de notificación telemática, y no abrir el archivo con el acto notificado adjunto o puesto a su disposición para postergar tales efectos. No obstante, debe advertirse que el problema de la paralización de la actividad administrativa se salva con el hecho de que, transcurridos diez días desde la puesta a disposición sin acceso al contenido, la notificación se entiende rechazada.

En definitiva, la nueva normativa sobre notificaciones electrónicas amplía las posibilidades de practicar notificaciones administrativas a través de la utilización de medios electrónicos, mediante el empleo de una expresión más genérica que la que empleaba la LPC: puesta a disposición del acto administrativo objeto de notificación en lugar de la de envío de la notificación a la dirección electrónica del ciudadano. En coherencia con ello, cambia el momento en que se entiende practicada ésta, que será el de acceso al contenido del acto administrativo puesto a disposición del ciudadano y no, como preveía el art. 59.3 LPC, el momento en que accede al contenido de la notificación que, al ser practicada por medios electrónicos se equiparaba con el acceso al mensaje depositado en el buzón electrónico del destinatario.

Es por este motivo que el mismo precepto exige que quede constancia de la fecha y hora en que se produce el acceso al contenido del acto, así como de la fecha y hora en que se pone a disposición del interesado el acto objeto de notificación, pues ello permitirá la acreditación de tales extremos y, en su caso, la prueba de los mismos ante una eventual impugnación del acto por defecto de notificación. Se introduce así el denominado sellado de tiempo, que se define como la acreditación a cargo de un tercero de confianza (normalmente una entidad de certificación) de la fecha y hora en que se ha realizado cualquier operación o transacción por medios electrónicos.

C) NOTIFICACIÓN INFRUCTUOSA.

Puede entenderse como notificación infructuosa, aquélla que tiene lugar en el supuesto en el que, intentada su práctica en el domicilio del interesado, nadie se hace cargo de la misma, tal y como se deduce del art. 59.2 LPC.

La notificación infructuosa constituye otra de las excepciones al régimen común de las notificaciones, al carecer de equivalente directo en el ámbito telemático, ya que el servidor en el que se aloja la dirección electrónica en que se ha depositado el acto administrativo a disposición del interesado o el buzón electrónico en que éste ha sido enviado, en condiciones normales, siempre se harán cargo del mismo. Además, la falta de acceso a su contenido en los diez días siguientes desde la puesta a disposición se entiende como rechazo, y no como intento frustrado de notificación.

Así, en el régimen de las notificaciones convencionales, cuando el administrado no se encuentra en el domicilio y nadie se hace cargo de la entrega, es obligatorio realizar un segundo intento de notificación; sin embargo, en el caso de las notificaciones telemáticas, cuando el ciudadano no accede al mensaje -porque no accede a su domicilio virtual o la dirección electrónica indicada- se entiende rechazada la notificación, salvo causa de imposibilidad técnica o material de acceso.

Por estos motivos, debe considerarse infructuoso el intento de notificación electrónica en el que, por cualquier razón no imputable al ciudadano, no se consigue poner a su disposición el acto objeto de notificación. En este supuesto, debería tener lugar un segundo intento en día y hora distintos, segundo intento de notificación que tiene sentido cuando el fracaso del anterior se debe a problemas técnicos, pero no cuando se debe a problemas con la dirección electrónica (por ejemplo, dada de baja) en cuyo caso deberá aplicarse análogamente lo establecido para las notificaciones convencionales y se hará constar en el expediente la concurrencia de la concreta causa y, sin necesidad de proceder a un segundo intento, se pasará a hacer uso de otros medios de notificación, como son la publicación y la notificación edictal.

D) RECHAZO DE LA NOTIFICACIÓN.

Otra de las novedades que introduce el régimen de las notificaciones electrónicas respecto al de las convencionales y que constituye por tanto una nueva excepción al régimen común, es el relativo al régimen de rechazo de las notificaciones electrónicas.

Como ya hemos señalado, una vez transcurridos diez días desde el momento en que el acto objeto de notificación haya sido puesto a disposición del ciudadano sin que éste haya accedido a su contenido, la notificación se entenderá rechazada y el trámite se tendrá por realizado. Por tanto no se aplica el art. 59.4 LPC que entiende el rechazo como rehusar explícitamente el intento de notificación, sino que las notificaciones telemáticas poseen una regla concreta, en virtud de la que se considera rechazo implícito el transcurso del tiempo sin acceder al contenido de la actuación administrativa, sin necesidad de realizar un segundo intento de notificación.

La causa de esta diferencia con respecto a las notificaciones convencionales se encuentra de nuevo en la distancia en el tiempo que puede existir entre la puesta a disposición del ciudadano del acto que debe ser notificado y el acceso a su contenido, que es el momento en que se produce su conocimiento. De no ser interpretado de esta manera, quedaría la continuidad de la acción administrativa en poder del administrado, al que le bastaría con no acceder a su dirección electrónica o a su buzón electrónico, para evitar conocer el contenido de la notificación.

El rechazo de la notificación electrónica se configura como una presunción en toda regla, que consiste en convertir la pasividad del ciudadano -intencionada o no- en manifestación tácita de su voluntad de rehusar la notificación. La presunción es *iuris et de iure* con las importantes consecuencias jurídicas que ello conlleva.

Los motivos que pueden justificar o explicar esa ausencia de acceso pueden ser de tres tipos (I. MARTIN DELGADO: 2009, 110): problemas técnicos; intención del ciudadano con el fin de evitar que el acto surta plenos efectos; y pura pasividad. Sólo el primer supuesto impide que se entienda rechazada la notificación. Así, se deduce de lo dispuesto en el último inciso del apartado tercero del art. 28 LAE:

«cuando existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 (...), salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso».

En los otros dos supuestos, su concurrencia no impide el rechazo de la notificación. Ello no es así, cuando el propio ciudadano deja de acceder al mensaje para evitar que la notificación, y con ella el contenido del acto, surta efectos; pero tampoco cuando la falta de acceso se debe a su pasividad, pues le es exigible un mínimo deber de diligencia, justificado sobre la base de que él mismo ha elegido el medio de notificación o de que le resulta obligado relacionarse con la Administración mediante el empleo de medios electrónicos.

EL ELEMENTO DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES TELEMÁTICAS ENTRE LOS CIU- DADANOS Y LA ADMINISTRA- CION: LA FIRMA ELECTRÓNICA

7

La LAE contiene en sus artículos 14 a 16 y 21 a 23 una regulación específica sobre el uso de los distintos sistemas de firma electrónica por parte de los ciudadanos y sobre algunas cuestiones técnicas y jurídicas con ellos relacionadas. Esta regulación no sustituyen, las disposiciones de la LFE; antes al contrario, ambas constituyen el marco normativo de la identificación y autenticación de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas. Al estudio relacionado con estos aspectos dedicaremos los siguientes epígrafes.

1. LA IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN EN LAS RELACIONES TELEMÁTICAS: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES.

Desde el momento en que toda relación entre Administración y ciudadano por medios telemáticos depende de la identificación previa y recíproca de una y otro, y que la generalización de su uso será directamente proporcional a la confianza que los sistemas de identificación generen entre sus eventuales usuarios, puede señalarse que la cuestión relativa a la identidad es de trascendencia vital para el acceso efectivo a los contenidos y posibilidades de la Administración electrónica. Como también lo es, en su función de autenticación, para la validez del documento electrónico. Por tanto, aunque la firma se relaciona con los diversos aspectos formales de las relaciones entre Administración y ciudadano, es claro que no hay ejercicio de derechos telemáticos sin identidad electrónica ni sin instrumentos para expresar la propia voluntad por medios electrónicos.

A continuación abordaremos los aspectos relacionados con los elementos necesarios de seguridad jurídica que hagan posible que los ciudadanos puedan comunicarse a través de los medios electrónicos de forma segura. El principal elemento se seguridad gira en torno a la figura de la firma electrónica, cuyas características esenciales se encuentran recogidas en la LFE, si bien en la LAE y en sus normas de desarrollo, se recogen diversos aspectos en relación con la Administración electrónica que serán estudiados en las siguientes líneas.

En primer lugar, la firma electrónica, tal y como se prevé en el art. 3.1 LFE, es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante. Firma electrónica, por tanto, puede ser desde el universalmente aceptado par de claves en el marco de una infraestructura de clave pública (PKI), hasta una simple clave de acceso al contenido de una página web. La LFE no se pronuncia sobre el tipo de firma electrónica que debe ser utilizadas por las Administraciones y por los ciudadanos en sus diversas relaciones jurídico-administrativas, sino que se limita a afirmar en su art. 4 que su contenido será de aplicación al uso de la firma en el seno de las Administraciones Públicas, así como que éstas podrán establecer condiciones adicionales, no recogidas en la LAE, de cara a la salvaguarda de las garantías procedimentales.

La realidad ha puesto de manifiesto, sin embargo, que no cualquier firma es válida para ser utilizada en las relaciones electrónicas entre la Administración y los ciudadanos. La necesidad de garantizar un nivel adecuado de seguridad ha llevado a distintas Administraciones a exigir el mínimo de, la firma avanzada, que no es sino una firma electrónica que permite no sólo identificar al firmante, sino, además, vincular los datos firmados, de forma exclusiva, a ese firmante, y, por tanto, detectar cualquier cambio

posterior que pudiera producirse. Otras muchas exigen el plus de la firma reconocida, que es la que se equipara a la firma manuscrita, que es una firma avanzada con dos particularidades: está basada en un certificado reconocido y ha sido generada por un sistema seguro de creación de firma. Una y otra poseen valor probatorio, lo que es sumamente importante y supone una clara muestra de la seguridad que ofrecen este tipo de sistemas telemáticos.

Todas estas consideraciones se realizan con una única finalidad: insistir en que la firma electrónica, a diferencia de la firma manuscrita, no sólo es un instrumento de expresión de la voluntad del firmante, sino que es también un medio de identificación del mismo. En consecuencia, se constituye en garantía de la seguridad en las comunicaciones electrónicas y, al mismo tiempo, en un elemento imprescindible para la validez y eficacia de los documentos firmados electrónicamente.

La LAE, de algún modo, viene a dar respuesta a una reiterada reivindicación doctrinal que exigía una regulación específica del uso de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas, más allá de la aplicación general de la LFE. Y lo hace con un elemento característico que justifica el encabezamiento de este apartado: la diferencia entre identificación y autenticación.

Efectivamente, tanto el Capítulo II de la LAE como algunos de los artículos que le siguen hablan de identificación y de autenticación. Así, por ejemplo el art. 13.1 que lleva como título *«Formas de identificación y autenticación»*, dispone lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas admitirán, en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a los establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre de firma electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos».

Con el primero de los términos se hace referencia a la comprobación de la identidad del firmante, mientras que el segundo se encuentra íntimamente relacionado con los documentos firmados. Nos encontramos ante un intento del Legislador de concretar el significado de cada uno de estos términos, que vienen utilizándose con cierta confusión tanto por la normativa sectorial como por la propia doctrina, partiendo de la diferenciación de ambos y conectando cada uno de ellos con vertientes distintas de la firma electrónica. Así, mientras que la identificación estaría relacionada con el elemento subjetivo de la firma, esto es, la persona del firmante, la autenticación lo estaría con el elemento objetivo, esto es, el documento objeto de firma. Con la firma electrónica se cumplirían ambas exigencias: queda comprobado que el firmante electrónico es quien dice ser y se comprueba que su voluntad es la señalada en el documento electrónico. El primer punto, se consigue mediante el certificado digital, que da prueba fehaciente de la identidad de su titular; el segundo, por medio de la entrada en juego del par de claves, que conecta el documento con su signatario de forma única.

Sin embargo, la propia Ley parece incurrir en contradicción al definir en su Anexo autenticación como la «acreditación por medios electrónicos de la identidad de una persona o ente, del contenido de la voluntad expresada en sus operaciones, transacciones y documentos y de la integridad y autoría de estos últimos». La confusión es mayor si se toma en consideración lo previsto en el art. 22 LAE, que, bajo el rótulo de *«Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público»* afirma que

«en los supuestos en que para la realización de cualquier operación por medios electrónicos se requiera la identificación o autenticación del ciudadano mediante algún instrumento de los previstos en el artículo 13 de los que aquel no disponga, tal identificación o autenticación podrá ser válidamente realizada funcionarios públicos mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados».

El precepto da a entender que identificar es algo distinto de autenticar y que, en las relaciones telemáticas con la Administración, se puede exigir una u otra.

De todas formas, debe apuntarse que en este artículo está la clave para establecer de forma definitiva el significado de cada uno de los términos. Efectivamente, en función del tipo de operación que deseé realizarse por medios telemáticos, se necesitará mostrar la identidad o, además, autenticar la voluntad. Por ejemplo, para la consulta de datos personales (la vida laboral de un trabajador), bastará con la identificación. Una vez que la Administración tenga constancia de que quien pretende acceder al servicio es el titular de los datos, mostrará los mismos. En tal caso no será necesario dar prueba de voluntad ninguna, porque la única voluntad del ciudadano es conocer una determinada información. Ahora bien, siguiendo con el mismo ejemplo, si el ciudadano desea no sólo consultar información, sino modificar alguno de sus datos, en ese caso resultará preciso dejar constancia de su voluntad y, por tanto, será necesaria, junto a la identificación, la firma que avale la citada operación. En definitiva, siempre será necesario identificarse. No siempre lo será en cambio, expresar la propia voluntad (I. MARTIN DELGADO: 2009, 322). Este es el sentido que debe darse a lo dispuesto en el primer apartado del art. 13 LAE, anteriormente citado.

Por tanto, resulta evidente, que identificación y autenticación son cuestiones diferentes en el ámbito telemático.

Con la firma electrónica se autentifica el documento firmado, dando fe de que quien lo firma es realmente quien dice ser, es decir, el autor del mismo, y que la voluntad en él plasmada corresponde fielmente con la que el firmante ha querido expresar en ese documento. Expresado con otras palabras, autenticar es comprobar la autenticidad del contenido de un documento determinado.

En realidad, la firma manuscrita tiene como función, antes que identificar al firmante constatar o ratificar el contenido de un documento, para que surta los efectos oportunos; vincula la voluntad expresada en el mismo con su autor, lo que permite determinar la autoría y la autenticidad del documento. En el DNI, por ejemplo, lo que acredita la identidad no es la firma únicamente, sino la foto de su titular y la huella de uno de sus dedos. A diferencia de lo que suele señalarse, una firma manuscrita, si bien es absolutamente personal, no es ni única ni infalsificable: evoluciona a lo largo de la vida del firmante y puede ser reproducida por un tercero. La firma es válida por una ficción legal: en la solicitud (o renovación) del DNI, el solicitante plasma su firma delante de un funcionario perteneciente al Cuerpo Nacional de Policía (y, por tanto, con condición de autoridad). Así pues, lo único que se hace es presumir que esa firma es aquella con la que su autor firma todos los documentos en que ha de constar la misma y para dejar constancia de que el contenido del documento es su voluntad. En consecuencia, identificación y autenticación son operaciones diferentes. Así, se desprende del art. 70.1 LPC, cuando señala que toda solicitud presentada ante la Administración deberá tener la *«firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio»*. La firma es un medio para acreditar la autenticidad de la voluntad. Para acreditar la identidad, como exige ese mismo precepto, es necesario

indicar nombre y apellidos. Con mayor claridad aún se comprueba esta afirmación con lo previsto en el art. 110 LPC, que exige que el recurso administrativo exprese, de un lado, el nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo (lo que se obtiene con la presentación del DNI) y, de otro, la firma del recurrente, tras la fecha y el lugar de firma.

La diferencia entre firma manuscrita y firma electrónica estriba en que esta última cumple la doble función de identificación y autenticación: al corresponderse las claves con que se firma el documento con una única persona y quedar así plasmado en un certificado emitido por una tercera parte de confianza, constituye prueba de su identidad; y, al mismo tiempo, esa correspondencia unívoca entre claves y firmante da autenticidad al documento firmado. Por esta razón, la correspondencia entre firma manuscrita y firma electrónica (reconocida) que prevé el art. 3.4 LFE, lo es sólo a efectos de autenticación de la voluntad. Pero no de identificación, porque la firma manuscrita, por sí misma, no identifica al firmante. En definitiva, el único significado de esta equiparación es la fuerte presunción que se establece para los documentos signados con firma reconocida, de la misma forma en que se presume que los documentos en papel firmados con firma convencional son auténticos. Pero nada más. Es por ello que no se niega el valor jurídico ni la fuerza probatoria a las firmas electrónicas distintas de la reconocida como establece el art. 3.9 LFE.

De otra parte, a diferencia de la firma manuscrita, la firma electrónica es única en el sentido de que, a través del juego del par de claves y de la intervención de una tercera parte de confianza que así lo avala, se consigue que sólo una persona disponga de esa firma: su titular. La firma, por tanto, se corresponde con su titular de manera única e inequívoca. Es cierto que, teóricamente, cabe la suplantación, aunque sea técnicamente complicada y el riesgo resulte, en realidad, mínimo, como también es posible transferir las claves a una tercera persona distinta de su titular. Pero de lo que no cabe duda es que la relación entre firmante y firma es más directa en el caso de la electrónica que en el de la manuscrita, porque mientras que cualquiera puede intentar imitar una firma manuscrita que conoce, no cualquier persona está capacitada para «imitar» una firma digital que normalmente no conoce. En consecuencia, la autenticación de los documentos a través de la firma es más fidedigna en el caso de la digital que en el de la manuscrita.

Esta insistencia en la diferenciación terminológica entre identificación y autenticación tiene una vertiente práctica que conlleva una serie de consecuencias de cierta importancia que pasamos a examinar.

En primer lugar, ha provocado que el sistema de firma asociado al DNI electrónico contenga dos tipos de certificados electrónicos: un certificado de identificación y un certificado de firma.

Además, en segundo lugar, será uno de los criterios que se deban tener en consideración a la hora de determinar el tipo de sistema de firma exigible en procedimiento. Desde la perspectiva del acceso a las Administraciones Públicas, no es lo mismo que para la sustanciación del trámite simplemente se necesite conocer la identidad de quien quiere realizarlo (por ejemplo, relaciones unidireccionales) a que sea preciso, además, manifestar la propia voluntad (transacciones telemáticas). En el primer supuesto bastarán los sistemas de firma débil (por ejemplo, claves de usuario), mientras que la seguridad requerida en el segundo caso es mayor y conducirá a la exigencia de firma electrónica.

Ello justifica también el diferente valor probatorio de los distintos tipos de firma electrónica. Dado que el riesgo que conllevan los trámites donde sólo se requiere identificación es menor, menor será la exigencia de prueba; y a la inversa.

En tercer lugar, la citada distinción pone de relieve que, en relación con la firma electrónica, lo importante no es tanto el concepto, como la función que cumple; no es tan relevante definir si la firma electrónica es firma desde el punto de vista jurídico como lo es establecer que constituye medio de identificación de la persona y de autenticación de la voluntad de su usuario. La consecuencia de ello es que, para el cumplimiento de los supuestos en que la Ley exige firma, en función de las circunstancias del caso, será necesaria la firma electrónica reconocida, la firma avanzada, otros tipos de firma electrónica o, incluso, otros sistemas de firma. Y todas ellas gozarán de validez jurídica. La equiparación que la LFE hace entre firma electrónica reconocida y firma manuscrita no conlleva efectos excluyentes de otros tipos de firma, sino simplemente una mayor presunción de veracidad para el supuesto en que alguna de las partes decide cuestionar el resultado.

Finalmente, ayuda a entender por qué la LAE no exige como regla general firma reconocida a los ciudadanos para relacionarse con las Administraciones Públicas, sino simplemente firma avanzada. Efectivamente, la firma avanzada es aquella que, por su configuración técnica, permite identificar al firmante, hace viable detectar cualquier cambio posterior en los datos firmados y, además, se encuentra vinculada a aquél de forma única. Por tanto, es suficiente por sí misma, como regla general, para cumplir con los requisitos de identificación y autenticación que se exige en las relaciones telemáticas con las Administraciones Públicas.

2. LA SEGURIDAD DE LAS RELACIONES TELEMÁTICAS: EL EMPLEO DE LA FIRMA ELECTRÓNICA.

Como hemos podido observar, la LPC y la LAE permiten el uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las relaciones que se establezcan o puedan establecerse entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, siempre que se den unos requisitos concretos de seguridad en el denominado documento electrónico: a) que se tenga constancia de la recepción y la fecha, b) de la identidad de quien recibe la notificación, y 3) del contenido del acto notificado. Para lograr esta finalidad el Gobierno aprobó inicialmente el Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, que trata de ordenar con carácter general, el uso de la firma electrónica y la prestación de los servicios de certificación destinados a facilitar la confianza de los ciudadanos en la realización de transacciones en redes abiertas, quedando comprendidas dentro de las mismas las relaciones que se articulen entre los ciudadanos y la Administración. Resulta curioso, o cuando menos chocante, que la aprobación de esta norma se adelantara en el tiempo a la entrada en vigor de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establecía un marco comunitario para la firma electrónica, si bien el Gobierno español elaboró su norma respetando el contenido de la posición común sobre el tema.

El Decreto-Ley perseguía, fundamentalmente, fomentar su uso y otorgar seguridad y confianza a estas nuevas técnicas mediante el establecimiento de un marco jurídico

adecuado. Así, se desprendía de su Exposición de Motivos que señalaba que, teniendo en cuenta la existencia en España de un «sector empresarial que podría prestar un servicio de certificación de la firma electrónica con suficiente calidad...» se considera «que debe introducirse, cuanto antes, la disciplina que permita utilizar, con la adecuada seguridad jurídica, este medio tecnológico que contribuye al desarrollo de lo que se ha venido en denominar, en la Unión Europea, la sociedad de la información. La urgencia de la aprobación de esta norma deriva, también, del deseo de dar, a los usuarios de los nuevos servicios, elementos de confianza en los sistemas, permitiendo su introducción y rápida difusión».

Tras la ratificación por el Congreso de los Diputados del citado Decreto Ley, se acordó su tramitación como proyecto de ley, con el fin de someterlo a una mayor consulta pública y al ulterior debate parlamentario para perfeccionar y mejorar su contenido. Sin embargo, esta iniciativa decayó al expirar el mandato de las Cámaras en marzo del 2000. Fue retomado con el inicio de la VI legislatura al presentarse como nuevo proyecto de ley, siendo aprobado finalmente y publicado en el BOE como la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (LFE).

Con carácter general el régimen jurídico de la firma electrónica establecido en la LFE, en los aspectos que a nuestro estudio interesan, puede resumirse de la forma siguiente:

1) Se establecen en su art. 3 las definiciones básicas de aquellos aspectos esenciales regulados en la presente norma. En este sentido, se distinguen los conceptos de *firma electrónica* y *firma electrónica avanzada*. La primera es definida como «el conjunto de datos, en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante»; mientras que la segunda es «la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que esté vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control». Sobre esta última se establece una variación, *la firma electrónica reconocida*, que goza de la presunción de que reúne las condiciones necesarias para producir los mismos efectos jurídicos que la firma manuscrita, siendo admisible como prueba en juicio, siempre y cuando el certificado reconocido en que se base haya sido expedido por un prestador de servicios de certificación acreditado y el dispositivo seguro de creación de firma se encuentre certificado (art. 3).

Por consiguiente y, de acuerdo con lo expuesto, resulta claro que en virtud de las necesarias garantías que deben guardarse en el procedimiento administrativo, será la firma electrónica reconocida la que pueda resultar adecuada con las exigencias que se derivan del contenido del art. 45 LPC, ya que se trata de una firma que ofrece en principio una mayor seguridad que las firmas electrónicas en general, puesto que permiten garantizar la autenticidad y la integridad del mensaje.

2) Se crea la figura del prestador de servicios de certificación, que es «la persona física o jurídica que expide certificados electrónicos o presta otros servicios en relación con la firma electrónica» (art. 2.3 LFE). De este modo se articula un sistema de certificados emitidos por terceras personas de confianza que vinculan de forma segura un elemento de verificación de firma a una persona determinada, contribuyendo así a dar seguridad a las firmas electrónicas.

No obstante, un dato importante a tener en cuenta para que la firma electrónica sea totalmente eficaz es que deberá venir confirmada por el denominado *certificado electrónico* que es un documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad (art. 6.1 LFE). A este respecto, sólo podrán expedir esta clase de certificados los prestadores de servicios de certificación que cumplan con los requisitos que establece la LFE.

De este modo, LFE regula el empleo de la firma electrónica en el ámbito de las Administraciones Públicas. Con carácter general señala su ámbito de aplicación en su art. 4.1 lo siguiente: «*Esta Ley se aplicará al uso de la firma electrónica en el seno de las Administraciones públicas, sus organismos públicos y las entidades dependientes o vinculadas a las mismas y en las relaciones que mantengan aquéllas y éstos entre sí o con los particulares*». De esta forma se contiene una habilitación general para el uso de la firma electrónica en el seno de las Administraciones Públicas contribuyendo sustancialmente a la progresiva implantación de la denominada Administración Electrónica.

A su vez debe recordarse al respecto que el art. 5 del Real Decreto-Ley 14/1999 ya preveía un régimen jurídico específico para la utilización de la firma electrónica en el seno de las Administraciones Públicas, así como en las relaciones que con cualesquiera de ellas mantengan los ciudadanos, remitiendo su desarrollo a la correspondiente normativa estatal o, en su caso autonómicas, que podrán establecer las condiciones adicionales que se consideren necesarias. Este precepto traía causa del art. 3 de la Directiva 1999/93/CE que establece que «*los Estados miembros podrán supeditar el uso de la firma electrónica en el sector público a posibles prescripciones adicionales. Tales prescripciones serán objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias, y sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate. Estas prescripciones no deberán obstaculizar los servicios transfronterizos al ciudadano*».

Entre las condiciones adicionales que regula la actual LFE art. 4.1 párrafo segundo se encuentra la imposición de fechas electrónicas sobre los documentos electrónicos integrados en un expediente administrativo. En este sentido se entiende por fecha electrónica *el conjunto de datos en forma electrónica utilizados como medio para constatar el momento en que se ha efectuado una actuación sobre otros datos electrónicos a los que están asociados*.

Respecto a las condiciones adicionales a las que se refiere el art. 4.1 LFE, señala su apartado segundo lo siguiente: «*Las condiciones adicionales (...) sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate y deberán garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 30/1992...*» a ello se añade la necesidad de que estas condiciones «*serán objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuando intervengan distintas Administraciones Públicas nacionales o del Espacio Económico Europeo*». Por lo que se refiere al art. 45 LPC, recordemos que preveía la posibilidad de emplear documentos informáticos, siempre que «*quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado*». Cuestión distinta es la mención que hace el citado artículo respecto a que las condiciones adicionales deberán ser «*objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias*». La incorporación de estas exigencias comunitarias hace referencia a la exigencia de no obstaculización de servicios trans-

fronterizos al Estado autonómico español estableciendo que no obstaculicen no sólo los servicios transfronterizos al ciudadano, como señalaba la Directiva 1999/93/CE para evitar barreras entre Estados, sino la prestación de servicios al ciudadano, cuando en ella intervengan diversas Administraciones públicas nacionales o extranjeras, impidiendo de esta manera la aparición de barreras entre las distintas Administraciones Públicas españolas (MARTINEZ NADAL: 2001, 186); cuestión, por cierto, más complicada de evitar, por lo que habrá que recurrir en numerosos supuestos a los instrumentos de cooperación y colaboración interadministrativa, previstos en la LPC o en la legislación sectorial.

Así, la LAE, como se examinará más adelante, ha previsto la posibilidad de que los ciudadanos puedan emplear la firma electrónica en sus relaciones con las Administraciones Públicas, señalando a tal efecto el art. 13.2 LAE:

«Los ciudadanos podrán utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que cada Administración determine:

- a) En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas;*
- b) Sistemas de firma electrónica, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas;*
- c) Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen»*

Al estudio de estos puntos dedicaremos los siguientes epígrafes.

2.1. EL DNI ELECTRÓNICO COMO MEDIO DEL CIUDADANO PARA RELACIONARSE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El art 15 LFE definía, como ya se ha estudiado con anterioridad, el DNI electrónico como

«el documento nacional de identidad que acredita electrónicamente la identidad de su titular y permite la firma electrónica de documentos»

Además impone el deber de reconocer su eficacia para acreditar tanto la identidad de su titular como la autenticidad de su voluntad plasmada en los documentos firmados con los sistemas en él incorporados.

A su vez, la LAE consagra el empleo de este sistema en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. Y lo hace, a diferencia de la LFE, expresando claramente su preferencia por este medio de identificación y autenticación. Así, de deduce de diversos preceptos de la LAE. En primer lugar, le dedica un precepto en exclusiva, concretamente el art. 14 LAE señala que

«las personas físicas podrán, en todo caso y con carácter universal, utilizar los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad en su relación por medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El régimen de

utilización y efectos de dicho documento se regirá por su normativa reguladora».

En segundo lugar, el art. 15, que se encarga de establecer el empleo de sistemas de firma electrónica avanzada, lo hace después de señalar la posibilidad de emplear los sistemas de firma incorporados al DNI.

Además, de trata de un medio del que disponemos todos los españoles mayores de 14 años, como consecuencia de una obligación legalmente consagrada. Es evidente que se configura como un derecho de todo ciudadano, con la correlativa obligación de reconocer su uso por parte de la Administración, sin necesidad de ningún tipo de admisión previa, a diferencia de lo que ocurre con el resto de sistemas de firma utilizables en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Finalmente, tal y como prevé el art. 1.5 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica,

«la firma electrónica realizada a través del Documento Nacional de Identidad tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los datos consignados en papel».

No obstante, para que esta equivalencia se produzca plenamente, será necesario que se trate de una firma electrónica reconocida, es decir, una firma avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.

2.2. EL USO DE LA FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA POR LOS CIUDADANOS.

La LFE define la firma electrónica avanzada como *«la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere Y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control»*. Se trata, pues, de un conjunto de datos electrónicos técnicamente combinados entre sí de tal manera que queda garantizada la privacidad de la comunicación, la veracidad de la identidad del firmante, la autenticidad de su voluntad y la integridad del mensaje. Es, pues, la firma digital basada en criptografía asimétrica.

La LAE, en su art. 15, permite su uso en las relaciones telemáticas entre los ciudadanos y la Administración para identificarse y autenticar documentos. Se trata, no obstante, de algo más que una simple posibilidad: el art. 6.2 g), como se ha visto, reconoce a los ciudadanos el derecho *«a obtener los medios de identificación electrónica necesarios»* para acceder a las Administraciones por medios telemáticos. Es, por tanto, un auténtico derecho del ciudadano, que tiene como contrapartida la obligación de la Administración de garantizar el acceso a esos medios.

Sin embargo, no cualquier sistema de firma es válido ni, en consecuencia, forma parte de este derecho. En primer lugar, como claramente precisa la LAE, debe tratarse de firma electrónica avanzada. Pero, además, ha de cumplir con el requisito de la admisión por parte de la concreta Administración a cuyo cargo se encuentra el procedimiento o actuación en cuestión.

Efectivamente, el segundo apartado del art. 15, de una manera un tanto novedosa da a entender que, para que pueda ser válidamente utilizado un sistema de firma electrónica avanzada, éste tendrá que haber sido previamente admitido por la Administración. Y lo hace al exigir que cada Administración debe hacer pública y accesible «*la relación de sistemas de firma electrónica avanzada admitidos, con carácter general*» en su ámbito de actuación.

Es, por tanto, evidente, que no cualquier certificado electrónico puede servir, de base para relacionarse con la Administración. La entidad prestadora ha de obtener previamente el visto bueno de la Administración actuante, para lo cual deber dirigirse a ella solicitando la admisión de su certificado con el fin de operar validamente en el tráfico jurídico-administrativo por ella generado en sus relaciones con los ciudadanos. Por tanto, el derecho a la obtención de los sistemas de firma electrónica avanzada queda limitado a aquéllos admitidos.

La LAE no contiene ninguna disposición que regule las condiciones que deben cumplir los certificados para poder ser admitidos. El art. 15 simplemente exige que la relación de sistemas de firma avanzada admitidos incluya «*al menos, información sobre los elementos de identificación utilizados así como, en su caso las características de los certificados electrónicos admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que puede realizarse con dichos certificados*».

La lectura del precepto permite realizar las siguientes reflexiones. En primer lugar, el objeto de admisión no es el sistema de firma electrónica, sino el certificado electrónico; por tanto, la admisión dependerá de las características que presente ese certificado, que deberá ser apto para operar en el tráfico jurídico administrativo. En segundo lugar, la Administración deberá tener en cuenta el prestador que emite ese certificado, esto es, las garantías que ofrece como empresa prestadora del servicio de certificación. Finalmente, en tercer lugar, hará público el tipo de firma que puede realizarse con el mismo. Una vez admitido, el certificado electrónico podrá ser empleado con carácter general en el ámbito de actuación de la Administración que lo admita para la realización de aquellos trámites que precisen de firma electrónica avanzada.

2.3. EL USO DE FIRMA ELECTRÓNICA POR LAS PERSONAS JURÍDICAS.

La LAE emplea un concepto amplio de ciudadano. Por tal entiende no sólo las personas físicas, sino también las personas jurídicas. Así se pone de manifiesto en el Anexo que contiene las definiciones de los términos por ella empleados, al definir; ciudadano como «*cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas*».

A diferencia del Real Decreto-ley 14/1999, que limitaba a las personas físicas la titulidad de certificados de firma electrónica, el art. 7 LFE reconoció la posibilidad de que las personas jurídicas pudieran ser titulares de certificados electrónicos solicitados a través de sus representantes. El objetivo de esta novedad, expresado en la Exposición de Motivos de la Ley, estaba en integrar a estas entidades en el tráfico jurídico. Y la apuesta por ella se hacía precisamente por el éxito que habían tenido los certificados en el ámbito tributario. En consecuencia, las personas jurídicas disponen de firma propia, diferente de la que puedan poseer las personas físicas que las representan.

En lo que ahora interesa, que es el uso de la firma electrónica en las relaciones con las Administraciones Públicas, el tercer apartado del artº 7 LFE establece que la firma electrónica de persona jurídica sólo podrá ser utilizada «cuando se admita en las relaciones que mantenga la persona jurídica con las Administraciones Públicas». Aquí se encuentra precisamente la principal novedad que aporta la LAE en relación con este extremo: al integrar dentro del concepto de ciudadano tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas, debe entenderse que la LAE está admitiendo con carácter general, en aplicación de la mencionada previsión, que las personas jurídicas empleen medios electrónicos en sus relaciones con la Administración y que, por tanto, también sean titulares del derecho a obtener sistemas de firma electrónica y a hacer uso de los mismos en este ámbito, pudiendo acudir a este medio de identificación y autenticación con normalidad. Los certificados electrónicos de persona jurídica, por tanto, ya no son una excepción en el ámbito administrativo ni estarán necesitados de admisión específica, y su uso se regirá, en el aspecto relativo a la representación y a la vinculación por el uso de la firma, por lo dispuesto en el propio art. 7 LFE.

3. LA CERTIFICACION ELECTRONICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La transmisión de datos entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos a través de vías telemáticas e informáticas requiere de una gran dosis de confianza por parte de ambas partes para que el sistema de Administración Electrónica pueda desarrollarse adecuadamente en nuestro país. Con este fin resulta necesario que este elemento de confianza sea prestado por terceras personas que garanticen que la seguridad, la fiabilidad y autenticidad de este tipo de comunicaciones. La estructura triangular que se crea entonces permite distinguir, como señala G. MARTINEZ DE SIMÓN (2004, 257), tres sujetos: a) *el firmante electrónico que es la persona física que cuenta con un dispositivo de creación de firma electrónica*; b) *el certificador o prestador de servicios de certificación, que es el tercero de confianza en toda firma electrónica*, y, finalmente, c) *el destinatario que es quién confía o está afectado por los servicios de certificación*.

De este modo se crea la figura del prestador de servicios de certificación que confiere el elemento de seguridad jurídica a las comunicaciones telemáticas al vincular una clave pública, que el mismo otorga, con una persona concreta, determinando su identidad y asegurando que es el titular de la correspondiente clave privada que se ha generado. A este apartado dedicaremos unas breves reflexiones en los apartados siguientes.

3.1. DELIMITACION CONCEPTUAL.

Como ha advertido la doctrina, la terminología empleada para denominar a las entidades encargadas de emitir certificados electrónicos ha sido muy variada: autoridades de certificación, entidades de certificados, proveedores de servicios de certificación, etc. En el seno de las instituciones comunitarias se ha optado por el uso del término *proveedores*, poniendo así de manifiesto una voluntad de querer evitar la apariencia de atribución de una naturaleza jurídico-pública a este tipo de entidades, que sí podrían sugerir otras calificaciones, por ejemplo *autoridades de certificación*, y de esta mane-

ra subrayando la naturaleza estrictamente comercial que deben poseer las mismas y el régimen de libre competencia que debe informar la prestación de sus servicios de certificación como veremos en el apartado siguiente.

La LFE ha escogido el término de prestadores de *servicios de certificación*, definiéndolos en su art. 2.2 como «*la persona física o jurídica que expide certificados electrónicos o presta otros servicios en relación con la firma electrónica*». A la vista de la definición dada por la LFE se puede observar como el concepto de prestador de servicios de certificación, es vago y amplio, y no permite una conceptualización precisa del mismo, ni desde su vertiente subjetiva -puesto que cualquier persona física o jurídica podrá ser prestador de este tipo de servicios-; ni desde su vertiente objetiva -ya que el objeto de la prestación de este tipo de servicios no se encuentra formalmente delimitado, basta ver que alude no sólo a la expedición de certificados sino también a *cualquier otro servicio* en relación con la firma electrónica-. De este modo parece que el legislador español, siguiendo al comunitario, ha optado por no concretar demasiado qué es un prestador de servicios de certificación, abriendo así la puerta a la posibilidad de configurar un nuevo mercado de este tipo de servicios, al que no se pongan demasiadas trabas ni impedimentos, de cara a que exista un amplio número de operadores, así como una competencia eficaz entre los mismos.

3.2. RÉGIMEN DE LIBRE COMPETENCIA ENTRE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN.

Los servicios de certificación pueden ser prestados tanto por entidades públicas como por personas físicas o jurídicas cuando así se establezca por la normativa vigente. De este modo, la Directiva 1999/93/CE partía del presupuesto de que entre los prestadores de este tipo de servicios debía regir la libre competencia. En el mismo sentido lo recogió el art. 4 del Real Decreto-Ley 14/1999, que llevaba como significativo epígrafe «*régimen de libre competencia*», estableciendo en su apartado primero los principios generales de libre competencia, y libre acceso a la prestación de servicios de certificación, para acto seguido hacer una referencia explícita a la prestación de los servicios de certificación por las Administraciones Públicas y de los organismos o sociedades de ellas dependientes, que debería realizarse «*con la debida separación de cuentas y con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación*».

La LFE ha recogido en su art. 5 los principios elaborados por la normativa anterior y dispone al respecto que «*la prestación de servicios de certificación no está sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia*», añadiendo, desde una perspectiva de Derecho Comunitario que «*no podrán establecerse restricciones para los servicios de certificación que procedan de otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo*». La garantía del mantenimiento de las efectivas condiciones de competencia se encuentra atribuido a los órganos de defensa de la competencia que, en función del ámbito territorial que pueda verse afectado por una posible conducta restrictiva de la libre competencia, serán el comunitario, estatal o autonómico, según corresponda.

Por tanto, como señala MARTINEZ NADAL (2001, 182), la prestación de servicios de certificación por parte de las entidades públicas no debería contravenir en modo alguno el principio de libre competencia en perjuicio de las entidades de certificación privadas. Esta afirmación hace surgir algunas cuestiones problemáticas, como por ejemplo,

si los certificados emitidos por una entidad pública pueden ser utilizados no sólo con fines de relacionarse con la Administración, sino también para otros fines distintos, como los comerciales, en cuyo caso competirían con los certificados emitidos por entidades privadas. Entonces, si esta variable fuera posible, ¿habría que reconocer que los certificados emitidos por entidades privadas observando los requisitos de seguridad que realizan las públicas, serían válidos para las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas?. No parece que esta sea la solución que nos ofrece la legislación positiva, pues dados los principios garantistas que se predicen de las relaciones entabladas con las Administraciones Públicas, parece razonable que este tipo de certificados sean prestados por las entidades públicas y, por tanto, sólo tengan validez para las relaciones entre los ciudadanos con las Administraciones Públicas o entre éstas entre si. Recordemos, por ejemplo, los problemas que se habían suscitado en sede parlamentaria respecto a la posible vulneración de las reglas de la libre competencia en lo concerniente al DNI electrónico, ya que se consideraba que el Estado podía tener una posición dominante abusiva en este mercado al ser el único competente para la emisión de este documento electrónico que conlleva la posibilidad de tener aparejada la firma electrónica.

La LFE hace un esfuerzo en su redacción para garantizar este régimen de libre competencia y señala de forma un tanto programática respecto a la prestación de este tipo de servicios por las administraciones públicas, en el art. 5.3 que *«la prestación de servicios de certificación por las Administraciones Públicas, sus organismos públicos o las entidades dependientes o vinculadas a las mismas se realizará con arreglo a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación»*.

3.3. LA PRESTACION DE SERVICIOS DE CERTIFICACION POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA FABRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE A MODO DE EJEMPLO.

El legislador estableció en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, concretamente en su art. 81 que la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, fuera prestada por la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre. De esta forma se otorga a esta entidad pública la potestad de prestar este tipo de servicios en las relaciones que se produzcan, por un lado, entre los órganos de la Administración General del Estado, entre sí o con los organismos públicos vinculados o dependientes de aquella, así como la estos organismos entre sí; y, por otro, entre las personas físicas y jurídicas con la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados y dependientes de ella. Igualmente, el Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio, por el que se desarrolla el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en materia de prestación de servicios de seguridad, por la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, en las comunicaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, con las Administraciones Públicas, señala la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, entidades locales y las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a las mismas, puedan quedar incluidas en lo regulado por este Real Decreto, cuando se formalicen los correspondientes convenios o acuerdos con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Los servicios técnicos y administrativos a prestar por la fábrica Nacional de Moneda y timbre se materializan en acreditar la identidad del emisor y del receptor de la comunicación, así como la autenticidad de su voluntad, garantizar la integridad y conservación del contenido de su emisión y recepción y acreditar la presentación o, en su caso, la recepción por el destinatario de notificaciones, comunicaciones o documentación. Para la prestación de estos servicios se deberá prestar a cada usuario el correspondiente certificado electrónico, que se identifica con el título de usuario, y con carácter previo a su expedición, se dispone de la debida comprobación de la identidad del ciudadano que solicita el título de usuario de un certificado electrónico (A. SANCHEZ BLANCO: 2000, 192).

CONCLUSIONES

8

Como ha podido observarse a lo largo del presente trabajo de investigación, la implantación de la Administración electrónica ha sufrido un importante avance tras la aprobación de la LAE y sus ulteriores normas de desarrollo que van articulando los medios e instrumentos necesarios para que los ciudadanos se vean beneficiados por la implantación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la actuación administrativa.

No obstante, a pesar de que la LAE constituye un importante avance en la denominada Administración electrónica, entendida ésta como el *uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinando con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con la finalidad de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas*, la verdad es que todavía dista mucho de ser una realidad para los ciudadanos. Como ha quedado puesto de manifiesto a lo largo de la investigación, en la que he tratado de esbozar, sin ánimo de exhaustividad, las líneas maestras de cómo la LAE diseña este nuevo fenómeno de la Administración electrónica y la repercusión de la misma en los ciudadanos, se aprecian, junto a importantes novedades de cara a facilitar que los ciudadanos se relacionen con las Administraciones Públicas a través de los medios telemáticos, diversas disfunciones que deben ser objeto de estudio y de mejora de cara a lograr una mayor implantación de la Administración electrónica en nuestra sociedad.

Por ello, en el presente apartado dedicado a las «Conclusiones» pueden extraerse de nuestro trabajo dos modalidades de las mismas. Unas de carácter general, en la que se plasman algunas patologías de la problemática que suscita la implantación de las nuevas tecnologías en la Administración Pública; y, otras de carácter más específico derivadas de la LAE y sus normas de desarrollo.

A) CONCLUSIONES DE CARÁCTER GENERAL

- En primer lugar debe hacerse una VALORACIÓN POSITIVA de carácter general sobre la implantación de la Administración electrónica en nuestro país. El desarrollo que ha tenido la misma, desde sus primeros inicios en la LPC, hasta llegar a la aprobación de la LAE, constituye un hito importante en la progresiva implantación de las nuevas tecnologías en nuestras Administraciones Públicas.
- Sin embargo, diversos son los obstáculos que se deben ir salvando de cara a lograr un mayor grado de desarrollo de la Administración electrónica en nuestro país. Así, algunos de los problemas son de naturaleza sociológica: falta de educación y formación de nuestra sociedad en las nuevas tecnologías; falta de confianza en la utilización de los medios electrónicos; falta de información respecto a lo que es y cómo puede beneficiarse el ciudadano de la Administración electrónica, etc.
- A ello se añaden diversos problemas de naturaleza interna o *ad intra* de la propia Administración que constituye una importante barrera para la puesta en funcionamiento general de la Administración electrónica: falta de formación de los empleados públicos, reticencia de los mismos al empleo de las nuevas tecnologías, sector público excesivamente heterogéneo y sobre dimensionado, etc.
- Las soluciones no son sencillas, ni tampoco pueden ser adoptadas de forma rápida y simultánea, como parece haber pretendido la LAE. El desarrollo de la Administración electrónica debe transcurrir con pequeños pero firmes pasos y de forma progresiva. Entre las acciones que deben adoptarse de cara a mejorar el des-

arrollo de la Administración electrónica con carácter general pueden señalarse las siguientes:

- Necesidad de incrementar la EDUCACION de la sociedad en el uso de las nuevas tecnologías.
- Necesidad de incrementar la INFORMACION administrativa mediante el reforzamiento de las oficinas de información a los ciudadanos.
- Creación de números de teléfono de asistencia gratuita a los ciudadanos.
- Necesidad de incrementar la FORMACION de los empleados públicos, mediante cursos y programas de formación.
- Necesidad de desarrollar CONVENIOS DE COLABORACION entre las diversas Administraciones Pùblicas, de cara a lograr una eficaz interoperabilidad de sistemas.
- Necesidad de implantar sistemas GRATUITOS de acceso a internet. Posiblemente deberían configurarse por las Administraciones locales, que son las más próximas al ciudadano sistemas wi-fi municipales de acceso gratuito.
- El acceso de las nuevas tecnologías a los ciudadanos debe configurarse como un SERVICIO DE INTERÉS GENERAL.

B) CONCLUSIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

La LAE, ha logrado diseñar los diferentes mecanismos materiales y procedimentales tendentes a lograr una eficaz Administración electrónica que permita a los ciudadanos relacionarse con ella. En este sentido, como ya se apuntaba en las conclusiones generales la valoración debe ser positiva, en cuanto que ha contribuido al avance del uso de los medios telemáticos por parte de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Pùblicas.

Así, en primer lugar se ha establecido un catálogo de derechos en beneficio de los ciudadanos, en el que se reconoce el derecho general de los mismos al acceso electrónico a las Administraciones Pùblicas y a la tramitación telemática de los procedimientos. Esta previsión general, no obstante, se encuentra rodeada de matices que hacen que en determinados casos pueda verse desvirtuada:

- Este derecho se encuentra condicionado a que las Administraciones Pùblicas tengan los medios adecuados para poder utilizar las nuevas tecnologías. De tal manera que si no los tienen queda sin efecto el derecho de los ciudadanos a emplear estos medios. En la actualidad puede señalarse que la mayoría de las Administraciones están aprobando diversas normas tendentes a hacer efectivo este derecho: creación de sedes electrónicas, desarrollo reglamentario de la LAE, etc.
- Estrechamente relacionado con el punto anterior, surge un problema a la utilización de los medios electrónicos por parte de los ciudadanos en relación con la multiplicidad de sedes electrónicas que se están desarrollando por las diferentes Administraciones Pùblicas. Ello puede producir una cierta confusión del ciudadano a la hora de utilizar las nuevas tecnologías, ya que la existencia de diversas sedes electrónicas, con sus correspondientes registros y buzones, puede hacer que el ciu-

dadano no le resulte cómodo ni sencillo al desconocer en un gran número de ocasiones a dónde debe acudir. Ello puede solucionarse con una doble medida: en primer lugar, el establecimiento de una SEDE ELECTRONICA UNICA en cada Administración territorial (como ya ocurre en la Administración General del Estado) a la que pueda acudir el ciudadano; y, en segundo lugar, una correcta INFORMACIÓN y DIFUSIÓN de la misma.

- Además, el derecho al uso de los medios telemáticos, se puede ver transformado en obligación, para las personas jurídicas. Este deber resulta controvertido ya que la LAE no distingue entre la dimensión y capacidad de las personas jurídicas, lo que puede provocar diversos problemas. Es obvio, que no es lo mismo una empresa formada por una o dos personas que una multinacional. El establece este deber respecto de ambas parece desproporcionado y así lo ha establecido la jurisprudencia de algún Tribunal Superior de Justicia. Por ello parece deseable el DESARROLLO REGLAMENTARIO lo más pronto posible de esta previsión.
- Otro problema, es la previsión de que determinados procedimientos tengan que ser obligatoriamente tramitados tanto en versión telemática como en versión convencional o papel. No parece que este tipo de medidas se ajusten a la LAE y, desde luego, no favorecen el desarrollo de la Administración electrónica.
- Un aspecto que resulta controvertido es el relacionado con los temas de seguridad en el empleo de los medios electrónicos, esto es, con los aspectos relacionados con la firma electrónica. Tanto la LAE, como la LEF que prevén las diversas posibilidades de firma electrónica que pueden ser utilizados por los ciudadanos para dotar de seguridad jurídica a las transacciones electrónicas entre estos y las Administraciones Públicas, han diseñado distintos sistemas. Si bien parece que la fórmula preferente debe ser el DNI electrónico para articular relaciones electrónicas seguras entre los ciudadanos y la Administración, esta posibilidad todavía se encuentra plagada de problemas: en primer lugar, hay que acudir físicamente a una comisaría para tramitarlo; en segundo lugar, hay que comprar un tarjetero con un coste de 22 euros; en tercer lugar, debe instalarse el software necesario en el ordenador de cada ciudadano para que este servicio sea accesible, lo que no siempre resulta sencillo, especialmente para determinadas clases de población, ya que los mensajes que se reciben a la hora de instalarlo son de difícil comprensión para un ciudadano medio, y, finalmente, una vez se ha instalado y terminado, por tanto, todo el procedimiento cuando se intenta emplear el DNI electrónico para un trámite, este se convierte en un nuevo problema, derivado de la cantidad y complejidad de la información que se deriva de las Administraciones Públicas.
- Igualmente, en relación con el empleo de las firmas electrónicas, como ya hemos señalado la LAE y LEF distinguen entre distintos tipos de firma electrónica. De nuevo, surge el problema de la gran cantidad de información que reciben los ciudadanos y que no tiene una asimilación sencilla. Por ello, sería deseable SIMPLIFICAR AL MAXIMO los sistemas de firma electrónica actualmente existentes, especialmente, para las relaciones con las Administraciones Públicas

No son estos los únicos problemas con los que se enfrenta la implantación de la Administración electrónica en nuestro país, si bien sirven para ilustrar de forma lo suficientemente gráfica las disfunciones actuales del sistema. No se trata de exponer en estas conclusiones todos ello, ya que han sido estudiados a lo largo del trabajo. Puede, por tanto, concluirse que si bien la LAE y sus ulteriores normas de desarrollo contribu-

yen a el desarrollo eficaz de la Administración electrónica y puede afirmarse que los ciudadanos van progresivamente utilizando las nuevas tecnologías, el proceso no se encuentra cerrado y demanda de la implementación de las medidas en esta investigación expuestas de cara a seguir contribuyendo a la consolidación de la Administración electrónica.

BIBLIOGRAFÍA

9

- AGIRREAZKUENAGA, I. y CHINCHILLA, C, «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas», *REDA*, núm. 109, 2001.
 - BAUZA MARTORELL, F. J., *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada 2002.
 - COSPEDAL GARCIA, Mª. D.: «Utilización de la firma electrónica en la Administración española IV: Identidad y firma digital. El DNI electrónico», en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid 2004.
 - CRESPO RODRIGUEZ, M.: «Los registros telemáticos y archivos de la documentación electrónica», en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid 2004.
 - DAVARA RODRIGUEZ, M. A.: *Manual de Derecho Informático*, Aranzadi, 2003.
 - DAVARA RODRIGUEZ, M. A.: “El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *RAP*, núm. 131, 1993.
 - EMBID IRUJO, A.: *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid 1996.
 - FROGINI A.: “Informática y Administración Pública”, *RAP*, núm. 105, 1984.
 - GALAN GALAN, A.: “La comunicación Pública”, en *Comunicación Pública* (coordinadores: Joaquín Tornos Mas y Alfredo Galán Galán), Marcial Pons, Madrid 2000.
 - GAMERO CASADO, E.: «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes», en *La Ley de Administración electrónica*, Aranzadi-Thomsonreuters, 2009.
 - GARCIA CALVENTE, Y.: “El correo electrónico como medio de notificación tributaria”, *RHL*, núm. 88, 2000.
 - GONZALEZ PEREZ, J.: *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid 2000.
 - LAFUENTE BENACHES, M.: “El soporte electrónico en el procedimiento administrativo”, en *Nuevas perspectivas del régimen local* (Estudios en Homenaje al Profesor José Mª. Boquera Oliver), Tirant lo Blanch, Valencia 2002.
- MARTIN DELGADO, I.; *Las notificaciones electrónicas en el procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2009.
- «Identificación y autenticación de los ciudadanos», en *La Ley de Administración electrónica*, Aranzadi-Thomsonreuters, 2009.
 - MARTINEZ NADAL, A.: *La Ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid 2001.
 - MARTINEZ DE SIMON, G.: «La prestación de servicios de certificación», en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid 2004.
 - NIETO GARCIA, A.: “Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿Un problema pendiente?”, *RVAP*, núm. 23, 1989.

- OCHOA MONZO, J.: “¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI* (Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo), Tirant lo Blanch, Valencia 2000.
- PALOMAR OLMEDA, A.: “La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa”, *REDA*, núm. 87, 1995.
- *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos*, Aranzadi-Thomson, 2007.
- REGO BLANCO, M^a. D.: «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas», en *La Ley de Administración electrónica*, Aranzadi-Thomsonreuters, 2009.
- SANCHEZ BLANCO, A.: *Internet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, Comares, Granada 2000.
- TORRES LOPEZ, M^a. A.: “El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación”, *RVAP*, núm. 55, 1999.
- VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada 2003.
- «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en *La Ley de Administración electrónica*, Aranzadi-Thomsonreuters, 2009.
- VV.AA., *Derecho de internet*, Bankinter-Aranzadi, Pamplona 2003.
- ZATARAIN DEL VALLE, R.: «Recepción jurídica de la Administración Electrónica en España. Estrategias para su desarrollo», en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid 2004.
